

El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy

Ricardo Sebastián Piana



FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES





EL ESTADO

UN RECORRIDO TEÓRICO POR LOS TEMAS DE HOY

Ricardo Sebastián Piana





2013

Piana, Ricardo Sebastián

El Estado : un recorrido teórico por los temas de hoy . - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2013.

E-Book. ISBN 978-950-34-0996-1

1. Estado. 2. Gobierno. 3. Administración Pública. I. Título

CDD 352

Fecha de catalogación: 20/08/2013

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP





Universidad Nacional de La Plata – Editorial de la Universidad de La Plata

47 N.º 380 / La Plata B1900AJP / Buenos Aires, Argentina
+54 221 427 3992 / 427 4898
editorial@editorial.unlp.edu.ar
www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2013
ISBN 978-950-34-0996-1

ÍNDICE

PRÓLOGO

Es muy común encontrar en la literatura de los últimos años interrogantes acerca del poder del Estado, su futuro y su capacidad de integración social así como de la compleja acción de gobierno. Se ha vuelto casi un *leit motiv* hablar de crisis, ocaso o más aún, del fin del Estado por la pérdida de poderes y funciones de los aparatos estatales.

La descripción del Estado que predomina hoy es la de un Estado débil, que ha perdido irremediablemente su soberanía en medio de la sociedad compleja. No es la intención de este libro dar cuenta de cómo, con esas afirmaciones, se esconden posiciones antipolíticas o que pretenden desplazar o hacer compartir la decisión política con otros actores (sean éstos, el tercer sector, las empresas o la sociedad civil) que no responden a la lógica de la responsabilidad democrática de validar el ejercicio o la renovación del poder mediante elecciones periódicas libres.

Resulta evidente que la producción de resultados justifica la existencia de cualquier institución pero ¿cuáles deben ser los "productos" en una institución pública?; ¿cuáles son los resultados esperados de un Estado, la institución pública más compleja de la modernidad? En términos más sencillos: ¿qué puedo esperar de un Estado?; ¿por qué y para qué existe esta forma política propia de la modernidad? Una pregunta tan sencilla no suele sino encontrar respuestas complejas y elípticas y orientadas al modelo Estatal legitimado pero ese modelo ha cambiado (y mucho) en los últimos dos siglos.

Siendo el objetivo de esta publicación acercar los temas claves de la materia a los alumnos de grado, como parte del Programa Libros de Cátedra de la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, trataremos de exponer los problemas centrales de una forma directa sin que ello implique disminuir la necesaria profundidad de los diversos aspectos que debemos abordar. El lector más interesado podrá consultar la bibliografía citada, mucha de ella de libre disposición.

A muy grandes rasgos, en la primera sección trataremos la genética de esta nueva forma de organización política para descubrir la inestabilidad en esta

especial forma política de la modernidad. El acrecentamiento de las funciones del Estado liberal hasta la crisis del Estado social y su crítica/crisis desde una visión politológica ocupa la segunda sección. En la tercera sección, volveremos a analizar la crisis pero ahora del propio fenómeno estatal, en especial de sus capacidades. La cuarta sección, vinculada con la anterior, refiere específicamente al fenómeno de la globalización y cómo afecta y modifica algunos de los presupuestos, casi siempre más teóricos que reales, del poder político estatal. A partir de aquí estudiaremos cómo el discurso de la crisis del Estado está también presente en la crisis de la administración pública propiciándose diversas corrientes modernizadoras que, con pretensión de racionalidad técnica y supuesta neutralidad ideológica, socavan las bases de actuación del Estado. Así, comenzamos haciendo una distinción entre el Gobierno y la Administración criticando la supuesta diferenciación en el grado de discrecionalidad. Seguidamente, en la sexta sección, tratamos la base ideológica de la Nueva Gestión Pública que dio coherencia teórica a la reforma del Estado de primera generación, tratada en la sección siguiente. Las críticas y los magros resultados de ésta condujeron a replantear las bases de la reforma centrándose la segunda generación de reformas en la cultura organizacional y los elementos tecnológicos (sección octava) para ocupar este último elemento un espacio cada vez más central junto con el auge de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, espacialmente Internet. Estos aspectos, los del Gobierno Electrónico son estudiados en la Sección novena mientras que en la décima se discute la nueva vuelta de tuerca que se con las políticas de Gobierno Abierto a partir de la campaña presidencial de Barack Obama. El gran problema que se plantea y que está más o menos explícito en estas olas modernizadoras es el de la gobernabilidad y por ello le dedicamos un apartado especial. Finalizamos estudiando el principio del constitucionalismo como uno de los principales criterios legitimadores del poder. Durante la revolución francesa se cortan todos los lazos con los principios de legitimación trascendentes, y es entonces cuando aparece este principio como contrapeso de otro, igualmente fuerte, como es el de la soberanía popular. Juntos, en un equilibrio dinámico y no carente de

tensión, soberanía popular y constitucionalismo están llamados a fortalecer la institucionalidad del Estado.

Esperamos que encuentre el alumno en estas páginas una guía de estudio clara y útil para abordar este fenómeno complejo y central para las ciencias sociales.

UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE "ESTADO"

Una de las notas características del Estado, como forma política de la modernidad, ha sido, en el interior de su esfera, adueñarse de todo el poder político y oponerse a las formas de poder que tienen origen privado (de orden feudal o confesional) y hacia el exterior, constituirse como una unidad territorial de fronteras netamente definidas, aunque no definitivas con tendencia a constituir la colectividad que vive en sociedad cerrada (Freund, 1968). ¿Pero cómo definirlo?

La gran mayoría de los autores se ven en la necesidad de enumerar, e incluso de clasificar, la gran cantidad de elementos diversos que contiene la palabra Estado para encontrar una definición comprensiva (Portinaro, 2003).

Para una importante tradición de la sociología política, sobre todo de base posmarxista, el Estado puede ser abordado por las relaciones de poder, intereses y significaciones respaldados por actores que forman parte de la sociedad (Lagroye, 1991; Poulantzas, 1990). Desde esta visión, superadora ciertamente de una visión decimonónica que separa sociedad y Estado, el Estado es una red compleja y altamente institucionalizada de la sociedad, en la que se expresan el conjunto de conflictos y correlaciones de poder que se desarrollan entre los actores políticamente relevantes quienes tienen capacidad de influir, incidir o determinar políticas estructuradas en y a través del Estado.

Otra tradición, más clásica pero cada vez menos alejada de la anterior, lo caracteriza como poder político, como complejo institucional organizado, como monopolio de la fuerza pública, como jurisdicción territorial del derecho.

El Estado es más que una simple institución pública, pues exige un marco constitucional normativo, en el interior del cual el poder da su impulso a las demás instituciones, leyes, reglamentos. Tampoco puede confundirse con las normas jurídicas[1] pues más allá de su contenido, es "*una realidad subordinada*

[1] Kelsen (1988) hace depender el Estado de su propia hipótesis, planteada como una norma original y fundamental de donde proceden todas las demás normas, de manera que aquél aparece como el sistema de las normas jurídicas realmente en vigor.

a la voluntad política y no a las normas jurídicas" (Freund, 1968:703). Menos aún puede confundirse, como lo hizo la teoría del Estado decimonónica, el Estado con sus elementos, el territorio, la población y el poder; ni tampoco confundir el Estado con la política: el Estado presupone lo político; es una modalidad histórica de una esencia.

Como señala Heller (1992), la palabra "Estado" designa certeramente una cosa totalmente nueva porque, a partir del Renacimiento y en el continente europeo, las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un sólo ejército que era, además, permanente; una única y competente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general.

La construcción de cada Estado (*State Building*) se hizo de manera distinta según los países, en diferente clima histórico e ideológico, con toda clase de transiciones, acuerdos y clivajes. De aquella intuición de Maquiavelo de *lo stato* como aquella forma que permanece frente a las cambiantes formas de gobierno, en el curso de los seiscientos años que corren desde el siglo XIV lo que hoy conocemos como Estado ha asumido formas muy distintas aunque es posible identificar un hilo conductor que lo permite diferenciar de otras formas de organización políticas (Fioravanti, 2004).

Vistos en la necesidad de adoptar una definición ideal-típica[2], una conceptualización, ya clásica, pero fecunda sigue siendo la de Max Weber (1999:43-44):

> Por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coerción física para el mantenimiento del orden vigente.

Portinaro en su libro *Estado* (2003) ha desmenuzado esta definición. Así, el Estado es, ante todo, empresa, en tanto asociación provista de un aparato administrativo que obra continuadamente en pos de un fin; y es una empresa

[2] Si quiere hacerse, por el contrario, un recorrido por la evolución del concepto, puede verse a Skinner, Quentin (2003). El nacimiento del estado. Ediciones Gorla. Buenos Aires.

institucional porque sus ordenamientos son impuestos a todos quienes presentan determinadas características (por ejemplo, nacimiento y residencia); y es empresa institucional de carácter político en tanto la validez de sus ordenamientos está garantizada dentro de un territorio determinado mediante el ejercicio real o potencial de la coerción física; pero recién cuando este ejercicio se halla monopolizado por el aparato administrativo y es legitimado perdurablemente por la población, ese grupo político de carácter institucional puede llamarse Estado.

Ahora bien, sociólogos, politólogos y juristas italianos actuales como Poggi (1997), Matteucci (1998) Grossi (2003) o Fioravanti (2004) señalan, al describir la evolución histórico-institucional del Estado (y en contra de la teoría del Estado decimonónica) que en su génesis, lejos está éste de pretender y/o ejercer el monopolio del poder. Recientes publicaciones norteamericanas, como la que citamos más abajo, coinciden con esta perspectiva.[3]

En efecto, Gianfranco Poggi (1997) ha puesto de manifiesto cómo el proceso de transformación del sistema feudal al sistema estatal tiene un interregno a partir del siglo XIII hasta la formación de los gobiernos absolutistas, que define como *Ständestaat* y que hace referencia a "la organización política de los estados", formato nuevo, distinto al feudal pero también al estatal, como el necesario eslabón, un paso entre uno y otro. Los *Stände* —las asambleas, parlamentos, dietas, cuerpos de los distintos estados [órdenes] y otros organismos característicos de fines de la Edad Media— fueron las más significativas de esas estructuras. Estas estructuras se presentaban ante el gobernante territorial como preparados para asociarse con él en los aspectos del gobierno que se entendían como característicamente públicos y generales.[4]

Y agrega que con posterioridad, en los hechos, la soberanía se vio limitada siempre en lo externo, por el equilibrio del poder y la "constitución materialmente jerárquica" de cualquier sistema internacional, que circunscribe

---

[3] Por ello, como veremos más abajo, no es la soberanía la nota característica del Estado y la crisis de éste no sea consecuencia de la crisis de aquella.

[4] Según el sociólogo de la Universidad de Trento, como la complejidad de los intereses políticos de las ciudades no podía encontrar expresión únicamente en sus maniobras entre las fuerzas dominantes en el medio político existente, tenían que generarse nuevas estructuras que les dieran, además de autonomía política, el derecho a participar efectiva y permanentemente en el manejo del sistema más general de gobierno.

los márgenes de maniobra de cada actor, y en lo interior, por las leyes fundamentales, por la resistencia de los estamentos y por las asambleas representativas.[5]

Por su lado, Fioravanti (2004) señala que en el origen de la forma política estatal los señores territoriales ejercitaban importantes poderes de *imperium* y que no es el elemento de la soberanía la nota características del Estado, sino, más bien, la conciencia de la existencia de un territorio que gobernar y defender en su conjunto según reglas fijas y compartidas aún cuando exista una pluridad de potestades dotadas de *imperium*, una pluridad de vínculos y obligaciones. Así, Fioravanti (2004:15) señala que

> … tenemos «Estado» porque tenemos una realidad territorial gobernada cada vez más en su conjunto, y cada vez de manera más institucionalizada, según reglas escritas que fijan el lugar de cada uno. Este es el sentido fundamental de la transformación a la que asistimos en el paso de la edad media a la moderna, y éste es el carácter del Estado moderno europeo que es posible captar en su origen: *el Estado como gobierno de un territorio, que actúa de manera cada vez más disciplinada y reglada, con la intención de reunir las fuerzas operativas sobre ese territorio, de reconducirlas a una prospectiva común* (el destacado es del original).

En el libro *Realities of Representation. State Building in Early Modern Europe and European America*, Maija Jansson (2007), de la Universidad de Yale, coincide en apuntar el rol central de las asambleas –y la representación como presupuesto implícito– como componentes críticos del proceso de creación de los Estados, destacando la tensión existente entre las monarquías y estas instituciones. Expresamente:

> Estas asambleas son un componente crítico de la construcción del Estado en los siglos XVII y XVIII y en muchos casos forman las bases de la institucionalidad que aún persisten. [...] Las asambleas representativas de este tipo existen en prácticamente todos los rincones de la cristiandad latina de finales del siglo XII. Durante las centurias del siglo XVI y XVII se disolvieron, renombraron, reinventaron y reformaron por las experiencias de la monarquía absoluta, la guerra civil y la revolución. A lo largo de estos siglos, sin embargo, la idea de la representación nunca se perdió. Surgió como un eje central del pensamiento de la iluminación político y el constitucionalismo del siglo XVIII (Jansson, 2007:2-3; traducción propia).

[5] Adviértase que Jean Bodin (1997), teórico de la soberanía reconocía límites a la soberanía y califica de inderogables ciertas leyes que atañen al Estado y fundación del reino (*leges imperii*).

El Estado es un proyecto de organización política. Con esto, queremos destacar, en primer lugar, que es un proceso inacabado; en segundo lugar, el trascendental valor de la razón y la planificación involucrados en su evolución a diferencia de otras formas históricas donde el pragmatismo, la tradición o la impronta de una élite tuvieron un aspecto central. Más precisamente, es un producto de la racionalización progresiva de una estructura política ya existente; es producto de la modernización del proceso de dominación.

Pero como veremos en el siguiente acápite, los fines del Estado no han permanecido inmutables en los últimos doscientos años. Una vez consolidados los procesos de consolidación del poder centralizado, los fines del Estado fueron cambiando, no sin un proceso de tensión.

DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO SOCIAL Y SU CRISIS

Aún cuando las bases ideológicas ya estaban sentadas tiempo atrás, el modelo de Estado liberal sólo pudo darse una vez consolidado el proceso de monopolización de funciones[6] de esta forma de organización política de la modernidad (Portinaro, 2003).

En efecto, si bien el liberalismo, como ideología, no es original, logró mantener un núcleo de principios entrelazados a su filosofía y que proyectaron un cuerpo institucional específico al que se denominó Estado liberal, cuya definida concreción se materializó entre comienzos del siglo XIX y la primera guerra mundial (1914 – 1918) (vid. Vallespín, 1991; Burdeau, 1983)[7]. Sólo en esta reciente época el Estado se configura como una organización política fundada en la doctrina liberal, encarnando el clásico modelo liberal propugnado por Adam Smith (1958)[8].

El Estado liberal proviene de los resultados políticos, económicos y sociales, de las tres grandes revoluciones: la Gloriosa Revolución de 1688 en Gran Bretaña, la Revolución Norteamericana de 1776 (una doble revolución, en verdad, independentista y republicana) y la Revolución Francesa de 1789, que inauguran las tres grandes corrientes del pensamiento liberal, que hicieron posible el surgimiento del sistema político capitalista y el ascenso de la burguesía principalmente asentada en los centros urbanos: comerciantes, manufactureros, banqueros, funcionarios administrativos en su mayoría abogados, médicos e intelectuales (Kühnl, 1971).

Las consecuencias políticas de la nueva situación se plantearon en términos irreductibles; ya que las críticas, y el accionar de la burguesía se concentraron

[6] Como veremos, el aparato burocrático cumplió una función esencial en ese proceso de monopolización.

[7] El liberalismo, en tanto idea – fuerza, tuvo fuerza innovadora y eficacia para quebrar la cosmovisión imperante; rompió con la tradición para enaltecer a la Razón como su propia identidad; a la vez que la burguesía adquirió plena conciencia de su protagonismo.

[8] Según ese clásico modelo liberal, el Estado tenía que cumplir con tres funciones básicas y no más que ellas: 1) el deber de proteger a la sociedad de la invasión de violencia por otros Estados, 2) la obligación de establecer una correcta administración de justicia, y 3) la obligación de realizar obras públicas y proveer de servicios con poco incentivo económico.

en una férrea oposición al Estado absolutista y la nobleza; provocando la ruptura del poder predominante de la aristocracia, la mayoría de las veces por medios violentos.

Bobbio, en *Estado, gobierno y sociedad* (1989) al reseñar el desarrollo del modelo de Estado actual con la visión político-liberal, afirma que en el centro de este cambio está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, y que, precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia[9].

En el Estado liberal clásico no hubo una verdadera preocupación por la participación estatal en la economía, ya sea directa o indirecta. Todas las acciones fueron en función del mercado, en el que los agentes privados, por normas y principios propios, son los responsables de la ejecución de las políticas económicas y sociales relacionadas.

Pero este tipo de Estado, definido por la administración de un poder de policía limitado, se vio desbordado en sus funciones en su conjunto. Lo que ha ocurrido desde la segunda década del siglo XX[10] fue una completa extensión de las estructuras, instituciones, funciones y responsabilidades, principalmente económicas, del Estado.

Los cambios eran necesarios ya que los problemas económicos y sociales causados por el modelo liberal clásico no eran viables a medio y largo plazo. La

---

[9] Bobbio, en verdad, efectúa otra clasificación que atiende a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad, y así distingue la evolución del Estado entre Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y Estado representativo que dura hasta hoy e identifica a este último como "… el resultado de un compromiso entre el poder del príncipe cuyo principio de legitimidad es la tradición y el poder de los representantes del pueblo (donde por "pueblo" se entiende inicialmente a la clase burguesa), cuyo principio de legitimidad es el consenso" (Bobbio, 1989:162).

[10] Ciertamente pueden detectarse antecedentes muy anteriores a lo que configurará el tipo de Estado de Bienestar. Históricamente, la experiencia dada con las agencias reguladoras fue iniciada en los años 80 del siglo XX en los Estados Unidos de América, pero los antecedentes de agencias reguladoras federales en los EE.UU. se remontan a 1887, año de nacimiento de la Comisión Interestatal de Comercio. Por el contrario, y a pesar de que el modelo se dio primero en Europa occidental, en cuanto a las agencias reguladoras, en Europa se dieron sólo un poco menos de 100 años más tarde: en Francia, en 1978 se introdujo en la Administración Pública el concepto de "autoridades independientes" con la creación de la *Commission Nationale de l'Informatique et des libertes* para promover la liberalización del comercio y antes de introducir la competencia en mercados monopolizados por las empresas estatales.

excesiva concentración del capital en manos de unos pocos operadores, la monopolización de los distintos sectores, el cierre de muchas empresas incapaces de competir de los mercados sin control estatal, el aumento de la degradación de las condiciones de trabajo y de los salarios de trabajadores (con el aumento del desempleo masivo) conllevaron a las consecuencias que marcaron este período.

La emergencia del Estado de Bienestar no fue dada por una única causa, sino que fue producto de una gran variedad de factores heterogéneos. Sin que la enumeración sea exhaustiva ni el orden implique mayor importancia, podemos establecer como causas que determinaron el paso de un modelo a otro las siguientes: a) la quiebra del modelo liberal-racionalista, b) el progreso de la industria y de la estratificación social, c) el movimiento reformista socialdemócrata, d) el socialismo cristiano, e) el advenimiento de la Constitución de Weimar, f) los grandes sindicatos industriales, g) la necesidad de contrarrestar el marxismo, h) la crisis de 1929.

En verdad, el mercado autorregulado no es capaz de registrar ni satisfacer ciertas necesidades materiales y morales que son fundamentales tanto para los individuos como para la colectividad que integran. El Estado liberal deja al “libre” trabajador prácticamente indefenso frente a las exigencias impersonales del mercado y expuesto a todos los golpes de las fluctuaciones económicas (Pellicani, 1986). Es por ello que las primeras reformas estuvieron orientadas en torno a las problemáticas laborales: seguros obligatorios, leyes sobre protección del trabajo, salarios mínimos, expansión de los servicios sanitarios y educativos a la clase trabajadora, el reconocimiento de los sindicatos, etc.

La crisis económica que sucedió al final de la Primera Guerra Mundial, la aparición de los principios democráticos y el crecimiento demográfico de la población y su concentración en los centros urbanos obligaron, más que la ideología, a pensar en un nuevo modelo de actuación del Estado en la economía para hacer más eficaz la empresa y al propio mercado.

El modelo de Estado asistencial fue consecuencia del compromiso político entre los principios del mercado (eficiencia, cálculo riguroso de los costos y de los importes, libre circulación de las mercancías, etc.) y las exigencias de

justicia social avanzadas del movimiento obrero europeo. Sin embargo, estas reformas se plantearon según diferentes, tiempos y modalidades en los países[11].

Uno de estos modelos de intervencionismo estatal fue el conocido *New Deal* (1933-1939). Como consecuencia, EE.UU. se encontró con la creación de un número significativo de nuevas agencias reguladoras, a fin de recuperar su economía. Esta amplia reforma, generó un nuevo modelo de acción del Estado en la economía que se basa en dos preocupaciones fundamentales: en primer lugar, la creación de órganos ajenos al debate político; la segunda, generar información suficiente en los mercados organizándolos de una manera compatible con los intereses generales y el respeto de los consumidores.

En 1942, en los Estados Unidos existían unas doscientas instituciones privadas y públicas especializadas en el estudio y planificación de los problemas que surgirían en la posguerra. Un órgano del Estado era, por ejemplo, la Oficina de Planeamiento de los Recursos Nacionales a la que el presidente Roosevelt, por su importancia, le había encargado la misión de analizar los planes necesarios referidos a las políticas públicas y privadas para implementar en la posguerra. En Inglaterra, se organizó un comité presidido por el economista William Henry Beveridge en 1942, para trabajar en un informe exhaustivo acerca de los problemas de la seguridad social de 1945 en adelante. Conocido como el "Plan Beveridge", fue la base de las reformas sociales que encaró el gobierno laborista de Clement Attlee. En estos modelos de planificación, se intenta el reordenamiento económico de la sociedad y, simultáneamente, su reordenamiento social.

El Estado de bienestar, intervencionista, al rechazar la idea de la autosuficiencia de la regulación del mercado, buscó propiciar la actividad económica a través de la adaptación de los sectores económicos y la acción directa. Se propuso una acción más dinámica e intervencionista del Estado en varios sectores importantes no afectados por el modelo liberal clásico: no sólo protege las fuerzas del mercado y la libertad de iniciativa, sino también busca

[11] En verdad, el primer modelo es autoritario; es el modelo de Otto von Bismarck.

mejorar la calidad de vida de la población y crear otros medios de participación social y de acceso, tanto en el plano económico como político.

La consolidación de los derechos sociales y la preocupación con el Estado visto como un conductor y formulador del interés público son el centro del modelo intervencionista de Estado en la economía. Pero el Estado de Bienestar no fue visto como una carga a la economía, sino como un estabilizador interno de los ciclos económicos y políticos que evitaba que la economía cayese en recesiones.

Desde esta posición, el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado, sino también, y en ciertos casos sobre todo, por las intervenciones económicas y sociales del Estado que se han concretado, según Pellicani (1986) esencialmente en los siguientes puntos:

- expansión progresiva de los servicios públicos como la escuela, la casa, la asistencia médica;
- introducción de un sistema fiscal basado en el principio de la tasación progresiva;
- institucionalización de una disciplina del trabajo orgánica dirigida a tutelar los derechos de los obreros y a mitigar su condición de inferioridad frente a los empleadores;
- redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo;
- erogación a todos los trabajadores ancianos de una pensión para asegurar un rédito de seguridad aún después de la cesación de la relación de trabajo;
- persecución del objetivo del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos un trabajo, y por lo tanto una fuente de rédito.

El Estado contemporáneo comenzó a intervenir en la economía, principalmente a través de dos mecanismos: la obra pública y el poder de policía, ya utilizado en el modelo liberal pero de forma muy limitada. Este Estado, interventor activo

en la vida social y económica, generó demandas de participación política en las clases marginadas y asumió compromisos para aliviar los antagonismos sociales y organizar mejor la problemática derivada de un crecimiento demográfico combinado con un crecimiento urbano desenfrenado.

El modelo de Estado de Bienestar fue eficiente durante casi cincuenta años para resolver las crisis cíclicas de las economías que afectaban la estabilidad política de los respectivos gobiernos. Pero también, el modelo se fue profundizando y terminó no solo interviniendo en los mecanismos del mercado sino también en las relaciones sociales en aspectos irrelevantes.

En este contexto histórico, ya en la mitad final de los años 1970 y principios de 1980, el modelo del Estado del Bienestar comienza a disminuir: no satisfacía las numerosas tareas y actividades que se había propuesto; el gasto relacionado con la seguridad social, la educación, la salud y los demás servicios que dicho modelo se había autoimpuesto, se había disparado.

Una nueva corriente ideológica reclama un recorte en las funciones estatales. Esa concepción se inicia a comienzo de los años 70 y fue formulada por la teoría económica de la Escuela de Chicago. Para ella, los fracasos del gobierno coexisten con las deficiencias del mercado, sobrepujándolos, llegando a la conclusión de que la reglamentación sólo pretende proteger los intereses de la industria regulada en un círculo vicioso, no promoviendo el bienestar[12].

[12] Para los teóricos de la Escuela de Chicago, las tareas centrales de la teoría de la regulación económica no justifican quién va a recibir los beneficios o soportar la carga de la regulación (Pignataro de Oliveira *et all.*, 2008). La medida reglamentaria se ve en este espectro, como resultado de la interacción de los intereses privados a fin de maximizar los beneficios, es decir, protege a la competitividad para obtener apoyo político, lo que lleva, por lo tanto, el dilema entre el interés público y el surgimiento de una reglamentación del comercio.

LA CRISIS DEL PROPIO ESTADO

En la actualidad, la crítica contra las instituciones y las prácticas de la democracia liberal de partidos se ha hecho más fuerte; crítica que alcanza inclusive a los países anglosajones y a los nórdicos. Se trata de un fenómeno psicosocial complejo, pues aun reconociendo que la democracia es insustituible, un número creciente de ciudadanos se desentiende de la democracia realmente existente, en diferentes grados y niveles de aborrecimiento.

Este fenómeno, conocido como desafección a la democracia, no es teórico ni de principios sino práctico y cotidiano. Más que una crítica contra la idea de la democracia misma, se revela como falta de compromiso con sus sentidos profundos. El ciudadano, acostumbrado a vivir en democracia, opta por eludir el cumplimiento de una buena parte de sus deberes ciudadanos y deja de sentir la necesidad de usar los derechos políticos conquistados. Y si continúa participando en los procesos electorales, lo hace a pesar del sistema (Rubio Carracedo, 2000; Tusell, 1994).

La crisis generalizada del modelo democrático liberal, ha llevado a decir a Laporta (2000) que todo aquello que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política registra una cierta atmósfera de descalificación implícita o explícita. No es que la desconfianza ciudadana vire de unos a otros gobernantes o partidos, sino que recae específicamente sobre las instituciones representativas y los partidos políticos, núcleos centrales del modelo de la democracia moderna.

Varias son las causas que pueden explicar este fenómeno. Mucho se ha escrito acerca de las consecuencias negativas que el fin de la Guerra Fría ha tenido para las democracias occidentales: sin un modelo adversario con el cual medirse y contrastarse, se desvanecen los incentivos para mejorar y los logros se relativizan.

La crisis no deja de ser paradójica, pues se revela en el preciso momento en que ha obtenido una victoria irreversible. Como señala Subirats (2002) nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente han ido conformando el concepto de la democracia moderna. Y sin embargo, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento.

Otro conjunto de factores que pueden dar cuenta de la desafección a la democracia pueden agruparse en torno a lo que Bobbio (2000) llamó las "promesas incumplidas": formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente y propician los movimientos autoritarios que prometen – y a veces logran – resultados a corto plazo.

Todo el proceso democrático está expuesto al constante desafío de producir legitimidad. La distinción entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio pone en evidencia que en un sistema democrático no es suficiente el acceso a los cargos públicos a través de elecciones limpias y plurales. Por ello, si bien parte de la crisis tiene origen en el diseño institucional, una gran responsabilidad recae sobre el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos.

La crisis de representación afecta la piedra angular de la actual democracia de partidos. No sólo es la naturaleza oligárquica del proceso de definición de la oferta electoral, sino también el congelamiento burocrático de unas élites representativas cada vez más alejadas del sentimiento popular[13] (Conf. Blanco Valdés, 1996).

Esa insatisfacción por el monopolio representativo de los partidos políticos ha derivado en el fortalecimiento de estructuras paralelas, como las ONGs, que

[13] Ese estancamiento no es sólo producto de la natural aspiración a conservar y mantener el poder. Es también favorecida por la ausencia de legislación que limite la permanencia y acumulación de cargos internos en el partido y en las bancas legislativas, factor que ha contribuido a la generalización de algunos de los vicios más nefastos de la profesionalización política. El "Estado invisible", esto es, sometido a los poderes de una burocracia partidaria contribuye no sólo a la ineficacia del sistema sino también a ampliar esa desafección.

defendiendo intereses sectoriales, desprecian la política. Sin articulación de intereses, el ámbito público pierde espacio y se vacía de contenido.

Insistimos, no es una crisis que afecte a los fundamentos y al ideal en que se basa y ni siquiera se trata de una crisis de las instituciones democráticas concretas, aunque algunas deban ser reformadas[14]. Lo que se advierte fundamentalmente es un descenso de la confianza del ciudadano en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas, que produce como contrapartida, su retraimiento al ámbito privado[15].

Justamente, las críticas más conocidas provinieron de las corrientes políticas neoliberales que reclamaron redimensionar los Estados. Se puso el acento en la fuerte carga fiscal y normativa del Estado de Bienestar que produciría un desincentivo para la inversión o bien, en muchos casos, una sobrecarga de demanda económica y una sobrecarga en la demanda política, lo que tendería a tornar al sistema como ingobernable. Pero además, y como producto de una experiencia en la práctica de la lucha y legislación protectora del trabajo, muchos sindicatos pretendieron – y algunas veces obtuvieron - incrementos salariales superiores a los incrementos en la productividad con lo que los incentivos para mejorar eran muy débiles. Otra gran crítica fue que los sistemas de seguro de desempleo y seguros sociales no estaban pensados a gran escala ni que una parte de la población los tomara como medio de vida, con lo que el sistema de valores del capitalismo estaba evidentemente dañado[16]. Además, el modelo de Estado de Bienestar no pudo resolver la tensión de la inminente crisis fiscal.

Según la visión neoliberal, el Estado asistencial corroe en sus raíces las estructuras y los valores de la sociedad libre desarrollando una peligrosa tendencia hacia la burocratización de la vida colectiva y hacia la

---

[14] Sin embargo, si este proceso se extendiera más aún, la propia democracia como sistema legitimador de la relación mando-obediencia podría verse afectada. En efecto, sin participación en el debate público no hay pueblo y sin pueblo no puede haber gobierno del pueblo.

[15] Por ello resulta necesario repensar el funcionamiento estatal hacia formas que impliquen el compromiso e involucramiento de los diversos actores públicos, estatales y no estatales, de forma de lograr más legitimidad en las políticas relativas al espacio público que resulta necesario recuperar.

[16] Esta misma crítica, desde otra visión ideológica, también la señalaba Offe (1990).

reglamentación: toda intervención del Estado en el mercado es una amenaza a la libertad individual y una peligrosa concesión al colectivismo[17].

Aún cuando las críticas neoliberales fueron más visibles, lo cierto es que también el pensamiento de izquierda, como el de Offe (1990) y Habermas (1986), criticó el desarrollo del Estado de Bienestar como un mero paliativo a las consecuencias negativas del desarrollo capitalista. Según estas visiones, la política del *Welfare State* y de la programación económica no es más que una racionalización del sistema capitalista y un modo disfrazado para consolidar el dominio de clase de la burguesía.

Pero lo cierto es que, más allá de la discusión ideológica del modelo, la internacionalización o globalización puso en cuestión a la autonomía de las regulaciones nacionales, desde mediados de los 70 y entró en conflicto con la gestión estatal. La crisis fue rápida y mundial y, a partir de 1971-73, apareció la recesión con inflación. La interdependencia había penetrado con profundidad los mecanismos nacionales y había tornado a los países medianos más permeables a los *shocks* externos (Aglietta y Orléan, 1990).

El movimiento mundial que siguió en esta cadena de acontecimientos implicó la disminución del Estado de Bienestar y la crisis del propio Estado. Nuevamente el eje giró sobre las funciones del Estado: el lema fue retomar los límites de actuación del Estado, entregando los beneficios de la iniciativa a los privados y retrayendo sus funciones a las ya tradicionalmente conocidas: seguridad y orden. Para "justificar" una nueva concepción liberal del Estado, era necesario, generar nuevas estructuras de seguridad y viabilidad económica, en un marco jurídico e institucional.

En este nuevo contexto, a pesar de la reticencia de algunos países y regiones, la masa ideológica en las relaciones internacionales sugiere la retracción del Estado como agente del mercado, como Estado empresario. La idea central es que los sectores y actividades económicas llevadas a cabo hasta ahora por el Estado, en virtud del monopolio estatal o no, volviesen a ser, preferentemente,

[17] Otras explicaciones se dieron para justificar la necesidad de cambiar el modelo de intervención estatal, además de la cuestión de sus altos costos: escasez de recursos públicos, el endeudamiento progresivo del Estado, la ineficiencia administrativa, la lentitud, el exceso de burocracia y la corrupción.

dirigidas exclusivamente por iniciativa privada, de acuerdo con las reglas del mercado.

Sectores y actividades económicas, e incluso los servicios públicos originalmente realizados por el Estado, fueron cedidos al ejercicio del sector privado, en un nuevo escenario con peculiaridades jurídicas e institucionales. Los contratos de concesión, permisos, autorizaciones, y regímenes especiales y privatización de los monopolios estatales pasaron a formar parte de esta nueva realidad.

En algunos casos y en sectores específicos, se admitió la posibilidad del actuar del Estado conjuntamente con el sector privado, en una situación en la que el Estado es un actor más, en igualdad, con las empresas privadas.

Es en este contexto que se comienza a hablar del ocaso o de fin del Estado-nación: el Estado no aparece más en grado de controlar los flujos de recursos de capitales y aún los industriales; los Estados-nación tradicionales se han convertido ahora en unidades de negocio artificiosas, o directamente inviables en una economía global. Aparentemente, Economía y Estado han consumado su divorcio, por lo que se enfrentan, sin un poder institucional realmente capaz de mediación, “naciones sin riqueza” y “riquezas sin naciones” (Portinaro, 2003).

Martin van Creveld, en un magnífico trabajo titulado *The Rise and Decline of the State* (1999) ha dicho que, considerados individualmente, hay buenas razones para pensar que los Estados pronto no serán capaces para controlar y proteger la vida política, militar, económica, social y cultural de sus ciudadanos de la forma que ha sido hasta hoy en día. Y agrega (1999:vii):

> El Estado, que desde mediados del siglo XVII ha sido la más importante y la más característica de todas las instituciones modernas, está en declive. Desde el oeste de Europa a África, ya sea voluntaria o involuntariamente, muchos Estados existents, o bien se han combinando en comunidades más grandes o se están cayendo a pedazos. Independientemente de si se desintegran o se combinan, ya ahora muchas de sus funciones están siendo tomadas por una variedad de organizaciones que, cualquiera que sea su naturaleza concreta, no son Estados (traducción propia).

En todo este proceso ideológico que anuncia el fin del Estado, el premio Nobel en economía, Joseph Stigliz (2002), denuncia que la causa fundamental del

desajuste económico, social y político en el mundo está en el pensamiento neoliberal: el libre mercado como estrategia de equilibrio de la economía y la pretensión de desplazar al Estado como medio de regulación[18]. Stiglitz señala la necesidad de una globalización con un rostro más humano,

> más justa y más eficaz para elevar los niveles de vida, especialmente de los pobres. No se trata sólo de cambiar estructuras institucionales. El propio esquema mental entorno a la globalización debe modificarse (2002:307)

¿Cuál es hoy la globalización que tenemos?

[18] En ese sentido, prueba cómo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, a partir su fuerte presencia en los años 90 en la agenda mundial, propiciando la eliminación de barreras al movimiento de capital y la liberalización del comercio, terminaron incrementando la pobreza en los países en desarrollo. El economista ve en estos Organismos y en los países desarrollados una continuidad del pensamiento colonial de las élites políticas que los gobiernan. Destaca la necesidad de que se respeten los tiempos y las particularidades culturales de los Estados.

ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

La problemática de la crisis del Estado mantiene una estrecha relación con el fenómeno de la globalización económica, que no es más que la expansión del mercado (del capitalismo) en todos los ámbitos o, lo que es lo mismo, del crecimiento del espacio privado en detrimento de lo que fue el Estado de Bienestar. Este cambio de opinión acerca de lo "espacial" merece ser detallado: la disminución del Estado de Bienestar en el decenio de 1980 y en el siguiente decenio, por la influencia ejercida por situación internacional, se refleja en las privatizaciones, reducción de las cargas fiscales y desestatización del espacio público.

Entre los grandes actores de la política internacional, el Estado se nos aparece como el que presenta mayores dificultades: los protagonistas son, por una parte, los mercados y, por otra, parecen ser las organizaciones transnacionales, en un heterogéneo recorrido que va desde las opiniones públicas, los movimientos por la paz, ecologistas, las organizaciones terroristas y la macrocriminalidad organizada, etc.

¿Las causas? Por un lado, la desterritorialización de la riqueza y la consecuente pérdida de control del Estado sobre la economía —de la soberanía monetaria y crediticia al control del factor trabajo, pasando por el drenaje fiscal— parece ser una de las causas. Crisis económicas locales como las de EE.UU. en 2007 y 2009, y la actual crisis europea con catastróficos efectos sobre el empleo y los “gastos” sociales, no serán nunca más locales; serán globales desde que el capital no reconoce fronteras (y ha encontrado Estados suficientemente ingenuos como para creerlo).

La separación del mando político y el económico constituye el estado de tensión característico de la situación presente de la democracia capitalista. Por otro lado, la imposibilidad de hacer frente a desafíos trasnacionales como los que tienen que ver con los terremotos en los mercados de acciones, las presiones migratorias o las emergencias ecológicas constituyen fenómenos

irreversibles en el mundo contemporáneo que dan muestras de la imposibilidad de resolver este tipo de fenómenos en el marco de las fronteras políticas nacionales (Portinaro, 2003).

Pero más allá de estos datos objetivos y tangibles de los "efectos mariposa"[19] de la globalización, existe también un discurso con fuerte carga ideológica sobre la globalización como fenómeno: no sólo sus efectos aparecen como indiscutidos; ella parece ser parte de algo más grande que las personas y sus destinos concretos. No se visualizan otras posibles realidades y en cuanto éstas aparecen, son rápidamente desdeñadas como pretéritas, sin sentido, contestatarias, de otra época, como si a la globalización no pudiera contestársele sino con más globalización. Igualación desde arriba, desigualdad desde abajo. ¿Y qué puede el Estado, un Estado debilitado, contra ella? Poco y nada y por ello, bien haría en abrir más sus fronteras para más globalización. Todo parece ser inevitable y concreto, salvo la relatividad y volatilidad de los valores en torno a una simplificación de los discursos.

Es cierto que la globalización ha afectado aquellos supuestos que aparecen como esenciales, genéticos a la forma política estatal. El fenómeno de la globalización ya había planteado un desplazamiento del *locus* político del Estado Nacional, esto es, el territorio como ámbito de ejercicio de la soberanía, hacia la comunidad internacional.

El sociólogo Zygmunt Bauman (2008) ha advertido cómo el "nosotros" y el "ellos", antes claramente identificado con los muros de las ciudades, se ha diluido. Y señala:

> Podemos decir que las fuentes del peligro se han trasladado al corazón mismo de las áreas urbanas y se han quedado allí. Los amigos, los enemigos y, sobre todo, los extraños, esquivos y misteriosos que tan pronto pueden ser amigos como enemigos, se mezclan ahora codo con codo en las calles de la ciudad. La guerra contra la inseguridad, y en particular contra los peligros y los riesgos para la seguridad personal, se libra ahora dentro de la ciudad, y es en ella donde se definen campos de batalla y se trazan las líneas del frente. Las trincheras fuertemente armadas (accesos infranqueables) y los búnkeres (edificios y complejos fortificados y sometidos a estrecha vigilancia) que buscan la separación de los extraños, manteniéndolos alejados y vetándoles la entrada, están convirtiéndose a pasos acelerados en uno de los aspectos más visibles de las ciudades contemporáneas … Bauman (2008:10-105)

---

[19] El concepto de efecto mariposa proviene del proverbio chino "*el aleteo de las alas de una mariposa se puede sentir al otro lado del mundo"* y se ha utilizado señalar la interdependencia en era de la globalización.

Se ha afirmado el fin del territorio nacional como espacio definitorio de las realidades sociales es uno de los elementos de una globalización que es favorecido y potenciado por las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Beck, 1998).

El fenómeno posmoderno del "*no-lugar*" estudiado por Marc Auge (2000) puede, a través de las nuevas tecnologías, afectar el ámbito territorial de actuación del Estado y de sus lealtades implícitas. Mientras la organización política de la modernidad ha forjado su existencia en torno a comunidades políticas territoriales (cerradas), en la era de las telecomunicaciones, las relaciones sociales no tendrían ya su fundamento en la relación *cara-a-cara*. En esta nueva era de la globalización basada en mercados abiertos y de libre intercambio, los usuarios, gracias a Internet, pueden comunicarse sin la mediación de un Estado que es calificado como ineficiente, caro y lento. El lugar común por excelencia de socialización, la ciudad, pierde dicha función por lo que es natural que en el futuro se generen otros tipos de lealtades.[20]

La globalización genera reacciones y existen, mucho más que antaño, obstáculos insalvables para este proceso que incluyen, no sólo los nacionalismos y las xenofobias, sino también las organizaciones regionales políticas y comerciales que, defensivamente, se cierran cada vez más en su propio bloque. Este es un salvavidas de plomo para los Estados pues si es cierto que deben unirse en bloque para sobrevivir a través de acuerdos regionales, como en es el caso del MERCOSUR en nuestra Región, lo hace a costa de ceder espacios de decisión o directamente competencias a favor de una institución regional, como en el caso de la Unión Europea.

Coincidimos con el planteo de Giddens, quien se muestra equidistante de planteos hiperglobalizadores o escépticos de la globalización. Según su opinión, estamos al principio del proceso de globalización y no al final. Este proceso tiene numerosas causas, entre las que destaca el impacto de la

[20] En igual sentido, Vidal Jiménez (2001) entiende que el fenómeno del no-lugar supone una desterritorialización y desurbanización de la vida humana, donde no se convive, sólo se co-existe.

tecnología sobre los sistemas de mercado a escala mundial, a la vez que la desaparición de la Unión Soviética. Pero también, esta etapa es el resultado de cambios de mayor trascendencia que están sucediendo actualmente en el mundo. No ha avanzado tanto como dicen los hiperglobalizadores, ni lo impulsan puramente los imperativos económicos del mercado, pero de todos modos es el fenómeno más importante de nuestro tiempo. Y agrega:

> La globalización no es sólo una serie de influencias, sino una compleja serie de transformaciones estructurales que afectan a la economía, la política y la cultura. Es necesario comprenderlas adecuadamente si pretendemos afrontarlas y beneficiarnos de ellas. La globalización no se refiere sólo al mercado global y a la expansión de la 'economía ingrávida' (la economía de la información mundial). Dice relación con un proceso de cambio en el papel del Estado y, al mismo tiempo, introduce muchas modificaciones en la vida cotidiana, incluidas las que afectan a la familia. La globalización tira hacia arriba, más allá del Estado-nación —el Estado pierde el control de ciertos procesos de toma de decisiones en los que antes era más poderoso. Pero también empuja hacia abajo, presionando en favor de un mayor grado de autonomía local por debajo del nivel estatal —las fuerzas globalizadoras ayudan a promover la descentralización de la que habla Novak. Al mismo tiempo, la globalización presiona hacia los lados. Produce nuevas regiones y alianzas que pueden traspasar las fronteras nacionales… (Giddens, 1999:37).

Para Touraine (1997) antes se hablaba de dominación, revolución, explotación; ahora sólo se habla de globalización, exclusión, concentración del capital y de capacidad de difundir mensajes y formas de consumo.

En la era de la globalización y de la digitalización, el poder de los Estados ya no se apoya de manera predominante en su extensión territorial y en la densidad de población, sino en recursos a-territoriales, como el capital y el saber tecnológico, por lo que ya no tiene mucho sentido atribuir a un Estado definido territorialmente las funciones tradicionalmente asignadas a los sistemas políticos; tales funciones podrían ser asumidas con mayor flexibilidad por gobiernos no territoriales.

La caracterización del mundo actual y de la Sociedad de la Información y el Conocimiento encierra muchas contradicciones. Se ha afirmado que la Sociedad de la Información y el Conocimiento crea nuevas oportunidades sociales: se generan nuevas alternativas educativas; existen consumidores más responsables e informados; aumentan los beneficios económicos al incrementarse la eficiencia por una mejora en la captación, procesamiento y

difusión de la información y el conocimiento. También la Sociedad de la Información y el Conocimiento permitiría reforzar las libertades políticas al posibilitar un mayor conocimiento de las políticas y de los procesos públicos de toma de decisiones, lo cual conduciría, a su vez, a generar mayor eficiencia y eficacia administrativa (Gascó, 2004).[21]

Pero no existen estudios comparados que aporten un sustento empírico como para generalizar esos beneficios. Si bien es cierto que Internet ha democratizado la información, no es menos cierto que la contrapartida es el control casi absoluto que puede ejercerse como quedó demostrado tras los atentados del 11 de septiembre: EE.UU. directamente eliminó miles de páginas web y espió millones de correos electrónicos.

Las iniciativas que pregonan que es inevitable el tránsito de la sociedad industrial a una sociedad de la información en la cual los ciudadanos, a partir del uso de servicios de telecomunicaciones, vivenciarán la mejora de distintos aspectos de su vida cotidiana, son parte de un creciente y asimétrico[22] proceso de interdependencia internacional asociada a ideas y práctica neoliberales para las cuales es necesario garantizar el mercado libre y desregulado (do Couto Bemfica *et al.*, 2005).[23]

Si se considera que desde siempre la soberanía estatal ha funcionado como reguladora de complejos dispositivos de apertura y clausura, de inclusión y exclusión, advertimos que tal lógica de funcionamiento del poder soberano no ha cambiado estructuralmente; han cambiado, más bien, sus modalidades de funcionamiento así como también han cambiado las configuraciones de poder a las que da origen.

---

[21] Varios autores señalan, como veremos más adelante, las oportunidades que ofrecen las TIC para acentuar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos.

[22] La libertad de Internet aparece cuestionada por el simple hecho de su topología: existe un alto grado de concentración de los flujos de información en unos pocos sitios o nodos de la red altamente conectados –Yahoo, Amazon, Google, CNN–, lo que provoca una manifiesta invisibilidad del resto; por contraste, el núcleo central, donde se encuentran las páginas más consultadas, puede ser alcanzado desde cualquier punto y es visible para todos (Porras, 2005).

[23] Señalan también estos autores que muchas de estas posiciones positivas se apoyan en las concepciones desarrolladas entre finales de los ‘60 y comienzo de los ‘70, reproduciendo un discurso determinista, según el cual, el desarrollo tecnológico es un proceso inevitable y autónomo en relación con la dinámica socioeconómica y política (do Couto Bemfica *et al.*, 2005).

Según Portinaro (2003) lo seriamente amenazado no parece ser el Estado, sino el Estado de derecho como complejo de instituciones orientadas a garantizar que los ciudadanos puedan gozar de los derechos fundamentales: la era de los derechos se revela como la era de los conflictos en torno a los derechos y de la sobrecarga institucional por la tutela y el cumplimiento de los derechos —sobrecarga que termina por paralizar al Estado y a sus políticas—. En este sentido, la síntesis moderna de Estado, derecho y constitución se ha resquebrajado y si bien no parece seriamente en peligro la supervivencia de los Estados, sí resulta claramente amenazada aquella modalidad de democracia ciudadana, de política de la sociedad civil, que sigue siendo aún hoy la promesa no cumplida del proyecto político de la modernidad.

Esto puede parecer un esquema de Estado mínimo si tenemos en cuenta la delegación de funciones, pero ciertamente no es una reedición del modelo estatal liberal. Como ha dicho Sartori (1992) por mucho tiempo, liberalismo y democracia formaron parte de una simbiosis, pero hoy asistimos a algo más que a un mero achicamiento del Estado o al desprendimiento de funciones públicas para su gestión por empresas privadas: nos enfrentamos a una fuerte despolitización, a un achicamiento de la *res publicae*, lo cual implicará una menor calidad de democracia, una democracia menos participativa.

Aún cuando el Estado, como fenómeno histórico, está ciertamente condenado a desaparecer, creemos, junto a los autores de la corriente italiana que estamos siguiendo, que la crisis del Estado no es crisis del Estado como forma de organización, como continente, sino de uno de sus formas de organizarse, esto es, es crisis de contenido, de cómo distribuir recursos, de ejercer el poder y de legitimarse. En tanto que crisis de contenido, ésta puede aparecer a primera vista como crisis terminal y definitiva, pero el Estado ha sabido adaptarse – y muy bien – desde sus inicios a la fecha adoptando distintas formas.

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

Como sostiene Fioravanti (2004), la noción de gobierno está íntimamente relacionada con el inicio del Estado como forma de asociación política. Así,

> En una primera aproximación, se puede decir que el Estado moderno europeo comienza a existir a partir del siglo XIII, cuando se hace cada vez más evidente y visible cierta tendencia a la organización del gobierno de los múltiples territorios presentes en Europa. La noción de la que hablamos puede precisarse en el *gobierno del territorio* (Fioravanti, 2004:14).

De allí la importancia de vincular los aspectos de la forma política con su gestión. Pero el gobierno y la administración, ambos como estructuras sociales formales, racionalmente organizadas comparten ciertas notas características.

Aunque históricamente se ha intentado separar las funciones políticas y administrativas, lo cierto es que en toda organización administrativa subyace una determinada concepción política porque que esa pretendida relación jerárquica entre las esferas políticas y administrativas es difusa. La visión clásica de la Administración Pública suponía la existencia de dos lógicas dentro del Estado, una visión política y otra visión técnica. Mientras la esfera política diseña las políticas públicas y sus prioridades, la administración la ejecuta técnicamente (Cleary, 2006). Pero el nacimiento del Estado moderno es inseparable del nacimiento de una estructura burocrática capaz de administrar sus recursos (Heller, 1992; Peters, 1999) y, como veremos, tanto el gobierno como la administración tienen esferas libres de actuación.

Tradicionalmente, también se ha vinculado la idea de la Administración con la organización. Como ha sostenido Merton (1960), toda estructura social formal implica normas de actividad claras en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización. Señala que:

> En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidas. La autoridad, el poder de control que se deriva de una posición reconocida, interesa al empleo y no a la persona particular que desempeña el papel oficial. La acción oficial suele tener lugar dentro del entramado de reglas preexistentes de la organización. … La reglamentación o formulismo se manifiesta mediante un ritual social más o menos complicado que simboliza y apoya el orden minucioso de los diferentes empleos. Tal formulismo, que está unificado con la distribución de autoridad dentro del sistema, sirve para reducir al mínimo la fricción restringiendo en gran medida el contacto (oficial) a modos que están definidos previamente por las reglas de la organización. De esa manera se crean la facilidad de calcular la conducta de los demás y un conjunto estable de expectativas mutuas. (Merton, 1960:201)

Pero esta descripción de la organización le cabe tanto para el gobierno como para la administración; de allí que la teoría de la administración no nos pueda dar una clave para la distinción conceptual.

Tampoco la distinción entre gobierno y administración podemos encontrarla en el derecho. Tradicionalmente se sostenía que mientras que la administración es actividad reglada por el derecho, el gobierno es actividad libre. Sin embargo, el constitucionalismo propugna, justamente, la limitación de la discrecionalidad de la decisión política basado en la necesidad de evitar la decisión arbitraria, libre. Si bien desde el derecho administrativo se reconoce mayor grado de discrecionalidad al gobierno[24], lo cierto es que el criterio de gradación tampoco resulta muy preciso ya que resulta imposible establecer parámetros claros que permitan conocer, de antemano, cuándo la discrecionalidad deja de ser tal y se convierte en arbitrariedad o ilegalidad.

Entre la Administración y los particulares existe un esquema de subordinación que se caracteriza, desde el punto de vista del derecho, por el régimen exorbitante del derecho privado integrado por la prerrogativa y la garantía (Cassagne, 2000). Todo este conjunto de derechos y deberes está regulado en forma directa por el derecho administrativo, rama del derecho que define el equilibrio entre el poder estatal que persigue el interés de todos y los derechos de las personas. Marienhoff define el derecho administrativo como el

[24] A través de la doctrina del acto del príncipe, por ejemplo (ver Gordillo, 2003, II-5, entre tantos otros).

> conjunto de normas y de principios de Derecho Público interno que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados (Marienhoff, 2003:60)

Pero cierto es que dichas normas y principios no forman un verdadero sistema coherente, sino tan solo un conjunto de normas jurídicas positivas, de principios de derecho público y de reglas jurisprudenciales, frecuentemente asistemáticas.

Al decir de Gordillo (2003- V7) a diferencia de otras ramas del derecho positivo, el derecho administrativo no se halla completamente legislado y por ello debe recurrirse frecuentemente a elaboraciones jurisprudenciales o a principios constitucionales o de derecho supranacional para configurar una institución de derecho administrativo.

Es por ello que debemos recurrir a otros criterios de distinción entre gobierno y administración.

El triángulo de Matus (1987), base de su teoría, tal vez puede ayudarnos a comprender esta diferencia desde la acción: gobernar exige articular constantemente tres variables, *proyecto de gobierno*, *capacidad del gobierno* y *gobernabilidad del sistema* cada una de las cuales, en un sistema triangular, depende de las otras. Es claro, en la exposición del economista chileno que,

> El proyecto de Gobierno se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones (Matus, 1987:74).

Así, no es posible gobernar sin un proyecto de gobierno el que no se reduce, evidentemente, a las competencias por el marco normativo ni a las rutinas administrativas[25].

---

[25] Los otros lados de los vértices del triángulo son definido de la forma que sigue: "*Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la*

En efecto, un cuerpo político sólo tiene razón de ser si se propone metas políticas y para alcanzarlas es indispensable –según Julien Freund (1968) a quien seguimos principalmente en este apartado por la claridad de su exposición desde el punto de vista politológico– que haya un gobierno, esto es, "*un aparato de mando que ordene, coordine, rectifique, aliente y proteja. No existe un Estado si no es organizado, estructurado según el principio jerárquico del mando*" (Freund, 1965:269)[26]. Dado que una de las tareas de la política es organizarse a sí misma y a la colectividad, debe fortalecer el orden con formas e instituciones transformando *"… el mando en gobierno, es decir, en un consentimiento basado en la razón, la utilidad y el sentido del bien común*" (Freund, 1968:316).

Lo arbitrario forma parte misma de la decisión política por cuanto la orientación de la acción concreta depende del discernimiento, apreciación y decisiones del individuo que ostenta el poder (Conf. Freund, 1968:140). Si la tarea política aparece claramente delimitada[27] en el interior de la unidad política[28] estableciendo el orden, la paz y tranquilidad, resulta necesario un gobierno capaz de realizarlo. El gobierno establece, consecuentemente, la orientación política general y es por ello la instancia reguladora del orden por excelencia (*Vid.* Molina, 2000:170).

---

gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema" (Matus, 1987:75) y "*La capacidad de conducción o dirección se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de dirección, de gerencia y de administración y control.*" (Matus, 1987:75).

[26] Más adelante Freund (1968:319) señala que "*La configuración específica del gobierno se presenta como un mando jurídicamente institucionalizado, reforzado por convenciones constitucionales que regulan su continuidad, su organización interna y sus relaciones de estructuración, explícitas con el conjunto de la colectividad*".

[27] Podríamos decir, exorcizada de otras pretensiones no políticas como hacer el hombre bueno, héroe o santo.

[28] Hacia el exterior la actividad será la defensa, debilitando al adversario, bloqueándolo o atrincherándolo (Conf. Freund, 1968:44).

Con el gobierno se logra racionalizar el poder, esto es, el gobierno reglamenta y organiza el poder[29]. Al convertirse en gobierno, el mando se despersonaliza y se transforma en función. El carácter imperativo, personal y directo de la decisión, se manifiesta por la impasibilidad de leyes e instituciones; el mando deja de ser prerrogativa de un individuo para reflejarse a través del aparato gubernamental e integrarse mejor en el tejido social; la fuerza implícita se ampara en el armazón jurídico. Pero también, con el gobierno, la obediencia se vuelve más flexible, impersonal, blanda y desentendida ya que la responsabilidad se diluye en una aparente neutralidad (Conf. Freund, 1968: 316-317).

Pero la pretendida neutralidad del gobierno, explica Freund, es ficción porque, en tanto parte del poder, se sustenta en ciertas capas y clases sociales. Pero es una ficción necesaria para evitar conflictos y/o alteraciones del orden. Con la legalidad el gobierno se compromete a obrar de conformidad con la ley, pero también la legalidad es una ficción pues ésta se apoya en supuestos formales: que el gobierno es neutral; que sus actos son oficiales; que su procedimiento es siempre regular[30].

Freund señala algunas consecuencias de la racionalización del mando con el gobierno. En primer lugar, el mando procura perpetuarse en el orden que ha creado y sobrevivir a la persona que ostenta el poder mediante una reglamentación de la sucesión[31]. En segundo lugar, funcionalizándose e institucionalizándose, el poder toma la forma de un aparato en el seno del cual reina la especialización, como veremos con más detalle con respecto a la administración pública.

Ahora bien, Freund distingue dos tipos de decisiones que contribuyen a crear el orden imperativo de la sociedad. Por un lado, las de carácter puramente

---

[29] Aclara, sin embargo, que la función no es exclusiva y esta función organizadora la comparte con otras instituciones.

[30] Freund ve en la ley no más que una herramienta al servicio de los fines de la política y de allí que, si la ley puede ser desobedecida por los súbditos, tanto más por el gobierno – aunque nunca directamente para no develar la ficción – cuando las circunstancias de la orientación política lo requieren.

[31] Como señala Freund, la consecuencia de establecer un principio de sucesión no es menor porque es uno de los factores esenciales de la estabilidad política y de la concordia interior ya que la cohesión, continuidad y regularidad suprime uno de los principales motivos del miedo que se dan, especialmente, en las sucesiones de gobierno.

reguladoras, de policía, de administración, de represión y sanción frente a situaciones concretas, particulares y variables en lo económico o social; por el otro, aquellas que, por su carácter, pretenden perdurar en el tiempo y regular la vida colectiva global. Ellas son verdaderamente constructoras del orden: son las instituciones, costumbres y cultura que, en cuanto tales, condicionan la unidad misma de la colectividad.[32] Se refleja en estas últimas una cierta visión filosófica sobre lo que tendría que ser la sociedad, las relaciones entre el individuo y la colectividad, las representaciones morales, una idea del derecho, de la justicia, de la libertad, de la disciplina, etc., y en tanto conforman el estilo de vida de una sociedad, imponen un dique contra las decisiones que les sean contrarias. Las primeras son similares en casi todos los países mientras que las segundas hacen que cada unidad política sea única.

Si bien las primeras son, evidentemente, más superficiales, Freund no reniega su importancia. Más aún, según Freund, el orden público está conformado por la amalgama de ambos tipos de disposiciones (Freund, 1968:270). No obstante son las primeras las que otorgan mayor previsibilidad al mando político y, consecuentemente, obtienen mayor adhesión.

Conforme la evolución de las formas históricas, el mando político no se ejerce directamente sino que "*utiliza el conducto del aparato administrativo y burocrático o la fuerza que representan los partidarios que se adhieren a los objetivos del mando, o también se apoya en una o varias capas o clases sociales*" (Freund, 1968:130)[33] y la ley es su instrumento. En efecto, el gobierno, como poseedor del monopolio de la violencia legítima, es el guardián de la legalidad[34].

[32] Entre los ejemplos de este tipo de decisiones, Freund enumera las siguientes: aquellas disposiciones que definen el régimen privado propio de la colectividad, su sistema económico y social, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, la doctrina escolar, la organización general de la administración, etc. (Freund, 1968: 269).

[33] En el mismo parágrafo, también afirma que "*Vivimos en Estados fuertemente organizados desde hace mucho tiempo, caracterizados por la continuidad de la legalidad y de la administración y fundados sobre constituciones que, en principio, son directa o indirectamente la expresión de la voluntad popular soberana*" (Freund, 1968:130).

[34] Esta última es definida por el autor lorenés como "… *el sistema de las normas, de las reglas, de las convenciones y costumbres, que permite al gobierno extender su autoridad, a la vez, sobre la colectividad en su conjunto y sobre cada uno de sus miembros indistintamente, a fin de establecer una coherencia en las relaciones exteriores entre los individuos y las agrupaciones*" (Freund, 1968:325).

Como consecuencia de la racionalización del mando con el gobierno, aquél se funcionaliza y especializa. Siguiendo a Weber, Freund afirma que el mando estuvo siempre asistido por personas entregadas a su causa, servidores privados o consejeros benévolos o bien remunerados pero que:

> … las necesidades de la división del trabajo, resultantes de la complejidad de problemas y su acrecentamiento numérico, como consecuencia de la extensión del control estatal a esferas de actividad cada vez más numerosas, así como la extensión territorial de las colectividades políticas modernas, han llevado al gobierno a rodearse de una administración cada vez más amplia, sometida a la legalidad general y racionalizada funcionalmente en virtud de tareas precisas (Freund, 1968:318).

A través de la administración, el gobierno garantiza el orden, orienta la economía, administra la justicia, coordina las distintas actividades de un país; controla, reforma, adapta, acumula expedientes y archivos como si quisiera también proteger nuestro pasado; garantiza las libertades individuales por medio de códigos, estatutos, privilegios, capitulares y formularios y agrega: “*Sus movimientos son lentos, ya que tiene que respetar las formas. … Para controlar las manifestaciones o combatir los motines, tiene su policía; para castigar los crímenes tiene sus prisiones o campos*” (Freund, 1968:320).

Para Freund, la administración pública es el brazo del mando que, en las administraciones burocráticas, tiene a la norma como elemento técnico. Esto último implica que cualquier decisión política llega a la colectividad casi exclusivamente por conducto de las leyes pero ello no significa que la ley tenga una superioridad axiológica o lógica sobre lo político e insiste: “*Lo político sigue siendo soberano en relación con el derecho, tanto en ese sistema como en cualquier otro, y la legalidad es sólo una técnica reguladora más apropiada a las condiciones racionales de las sociedades modernas*”. (Freund, 1968:415).

Si bien la administración está estrechamente vinculada a las normas, no es su mera ejecutora sino que posee, como el gobierno, discrecionalidad. Señala expresamente: “*Su papel, en efecto, consiste en ejecutar y aplicar las decisiones de la autoridad política, pero adaptándolas a situaciones concretas y corrigiendo el rigor que proviene de su generalidad y de su racionalismo, si llegara el caso”* (Freund, 1968:299). Es que el puro legalismo la convertiría en

una administración tiránica, inhumana e injusta. Para escapar de las normas generales, que no contemplan los casos particulares, es necesario pues, que la administración posea flexibilidad en la interpretación y ejecución de la ley.

Pero si la administración, como resultado del proceso de racionalización e institucionalización del poder se sitúa claramente en la esfera de la relación mando y obediencia, también influye en la órbita de la relación público y privado. En efecto, el estatuto de los funcionarios públicos está sometido a una regulación especial (pública) en relación con su empleador, el Estado y en cuanto a sus funciones, están orientadas hacia la búsqueda del bien público. Además, la administración ha sido uno de los principales artífices del crecimiento de los servicios públicos durante el Estado de Bienestar luego de la Segunda Guerra Mundial pero con un proceso inverso y paralelo de privatización del espacio público consecuente con el fenómeno de la despolitización de esos ámbitos. Aún cuando somos testigos de un notable proceso de transferencia de funciones públicas a organismos privados o no estatales, sin embargo Freund (1968) aclara que la gestión administrativa siempre es acto público.

En este sentido, y siendo que el valor del aparato institucional público depende de la percepción de la sociedad sobre su capacidad institucional para satisfacer necesidades (v.g. garantizar de la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad)[35], resulta natural que los gobiernos de la región hayan querido reformar cómo hacen lo que hacen, y redefinir qué es lo que deben hacer.

[35] Conf. Oszlak, 1997.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La gran mayoría de los autores hablan indistintamente de reforma del Estado y de la Administración Pública; sin embargo, mientras la primera observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia, la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecutan esas funciones; esto es, mientras la primera estudia qué hace el Estado, la segunda, cómo lo hace.

Hasta ahora hemos hecho referencia a las reformas del Estado, de sus fines; veremos ahora cómo los modelos estatales trasladan su lógica al modelo de la administración.

Así como el neoliberalismo dio sustento político a las políticas de achicamiento del Estado, la fuente teórica por excelencia para sustentar la reforma de la Administración en los últimos años han sido las políticas de la Nueva Gestión Pública[36].

En efecto, dentro de los varios intentos de modificación del funcionamiento de las administraciones públicas merecen destacarse las diversas doctrinas –no siempre coherentes entre sí– que agrupadas bajo el nombre de *New Public Managment* o Nueva Gestión Pública (NGP) procuraron producir, desde la década de los ochenta, importantes modificaciones en la lógica del funcionamiento burocrático.

El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan

[36] Si bien la Nueva Gestión Pública no llega a confundirse con las políticas de reforma de primera generación, ambas encuentren una misma crítica y compartan propuestas de "solución". La Nueva Gestión Pública se inició, como fuente teórica, con posterioridad a los impulsos de reforma del Estado que llevaron a modificar las Administraciones de esos Estados reducidos. Esas políticas neoliberales no lograron construir un núcleo prescriptivo de modificaciones a nivel administrativo. Justamente, y como esa fue una de las críticas de la Nueva Gestión Pública a los resultados de las reformas de primera generación, las estudiaremos aquí antes de tratar las políticas de reforma de primera generación.

disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (López, 2005). Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra *Reinvención del Gobierno*, de Osborne y Gaebler (1994) y sus principios de la modernización, denominados por las "Cinco R": "Reestructuración", "Reingeniería", "Reinvención", "Realineación" y "Reconceptualización"[37].

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones[38]; 2) la desagregación de las áreas de competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase Heeks, 2001).

Estas nuevas teorías organizacionales hablan de "gestión" al intentar poner el acento en las reglas y decisiones necesarias para incentivar y coordinar acciones. Ahora bien, el carácter público añade una cualificación específica a esa gestión de acciones: los fines comunes de bien público que deben seguir esas acciones, condicionadas no sólo por las propias limitaciones del entorno administrativo, sino también por las decisiones políticas.

Las consignas "posburocráticos" resultan sumamente atrayentes: su ejercicio conduciría a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor

---

[37] Para Fleury (1999) la búsqueda de soluciones para la crónica crisis de gobernabilidad de América Latina encontró apoyo y fuente de inspiración teórica en las corrientes del neoinstitucionalismo y en las teorías de la economía conocidas como *public choice* y *Principal-Agente*. A partir de ese cuerpo teórico se diseñaron las estrategias de reforma institucional para la región, en áreas tan distintas como las reformas judiciales, las de seguridad social, los servicios sociales, etc. Además, esa experiencia internacional en reforma del aparato administrativo del Estado fue también ampliamente difundida en la región, a través de una laboriosa acción de consultores internacionales, ingleses y neocelandeses especialmente, intensificando el debate sobre la necesidad de las reformas y la apropiación local de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública.

[38] Es necesario distinguir claramente cada concepto pues suelen ser confundidos. Existe desregulación cuando se eliminan controles inútiles, superpuestos o que no agregan valor al proceso administrativo. Existe descentralización cuando se otorga funciones y responsabilidades a los niveles intermedios y/o inferiores de las administraciones rompiendo la lógica de la centralización en la cúspide de la pirámide. Existe delegación cuando se distinguen y separan las tareas de planificación, definición, diseño y control de políticas, reservadas a responsables políticos, de las tareas operativas rutinarias o bien reservándolas a los funcionarios de línea o bien privatizándolas.

calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes públicos para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental, postulados éstos que nadie podría renegar. Además, los principios y técnicas que configuran el *“management* público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”.

Un giro copernicano llevaría a cambiar al Estado como centro del sistema por el ciudadano, visto ahora como un cliente al que se le presta servicios. Se pensó que la legitimidad del Estado no estaría dada por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Ello haría necesario una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del ciudadano-cliente, lo que requería incorporar parámetros de medición de desempeño[39].

Estos criterios “privatistas” de satisfacción del ciudadano-cliente fueron tomados de criterios y corrientes de gestión por resultados aplicados a las empresas. La Nueva Gestión Pública se planteó la necesidad de tomar iguales criterios de calidad al interior del Estado. Como ha señalado Hintze (2003:1):

> Así como, entre otras, la corriente de la calidad total expresó de manera descollante, en las organizaciones del mercado, una “ideología de los procesos”, en el campo estatal las corrientes de la “Nueva gestión pública” se abocaron con entusiasmo a la apología de la orientación a resultados y las relaciones contractuales referidas a éstos al interior y exterior de las organizaciones públicas. Max Weber devino en respetada pero perimida figura del pasado y sus ideas sobre la burocracia, en lastres de los que ya era hora de desembarazarse.

Se pretende que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, sin perder el control de legalidad. Se sostiene que pasando del control de los recursos de los procesos a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, será posible planear el uso de los recursos y dirigir el

---

[39] Se impulsó un cambio en la lógica normativa y regulatoria del Estado por otra centrada en la prestación de servicios, de la que las políticas de Gobierno Electrónico (en su primera fase) son un claro ejemplo. La estructura organizacional, antes que en el cumplimiento de los procedimientos y las tareas de control debía estar orientada a los resultados, buscándose con ello no sólo niveles de eficiencia sino también asignación de recursos y recompensas ligadas a dichos resultados. En este esquema, las TIC podían ayudar a la máxima descentralización sin pérdidas de control o de responsabilidad.

gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (Arellano Gault, 2001). Pareciera que el acento puesto en el control es totalmente nuevo y propio de una visión gerencial del Estado, cuando en realidad es tan antiguo como la administración misma. Lo que sí es nuevo, es la

> … tendencia a considerar el control de la gestión pública, sobre todo en la parte presupuestaria, como una suerte de competencia técnica pura, donde aplicando ciertas metodologías de control, se solucionarían cuestiones claves como son, entre otras, la distribución de los recursos, las responsabilidades de ejecución y el logro de las metas planteadas en un cierto período de tiempo establecido (Cleary, 2006:2).

Se señala que la Nueva Gestión Pública es una colección de ideas valores y creencias prestados de diferentes escuelas del pensamiento y de diferentes corrientes administrativas (Conf. Vargas Hernández, 1999).

Dos grandes corrientes integran la Nueva Gestión Pública. Tal vez la más conocida de ellas sea el *Gerencialismo* cuya impronta está dada por la incorporación en el ámbito público de la lógica del mundo empresario y gerencial.

Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde esta visión es "dejar que los gestores gestionen" buscando incrementar la responsabilidad de los cargos técnicos, por un lado, delegando más poder de decisión basado en la satisfacción del cliente, por el otro.

Podemos reseñar algunos de los principios que orientaban las reformas administrativas. Tal vez el principal estaba dado por la separación entre la política y la administración, entre el ámbito de planificación, decisión, control y evaluación, del ámbito de gestión, vinculada a un sistema de rendición de cuentas con una clara asignación de responsabilidades por las acciones.

En este esquema, la rendición de cuentas administrativa ha sido definida como

> … el proceso mediante el cual quien se haya hecho cargo de algún asunto debe hacerse responsable e informar, ante quien tenga derecho a exigirlo, sobre tres aspectos: 1) los productos (y, eventualmente, resultados) logrados y/o, 2) los recursos utilizados para ello y/o 3) las actividades mediante las cuales se utilizaron los recursos. De acuerdo a la naturaleza de los procesos y los términos de las relaciones entre quienes deban rendir cuentas y los que puedan exigirla, pueden identificarse, dos modalidades extremas: a) la rendición de cuentas por el logro de productos […] y b) por la ejecución de procesos. Por convención, llamaremos a la primera, genéricamente, "rendición de cuentas por resultados" (Hintze, 2003).

Este sistema de rendiciones de cuentas implica, a su vez, la evaluación del rendimiento mediante una definición previa y cuantitativa de metas, objetivos e indicadores de éxito[40].

De acuerdo con sus enunciados y con la orientación adoptada hoy en día por gran número de países, la reinvención del gobierno supone la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal, lo cual, según esta visión, podría lograrse reuniendo las siguientes condiciones: guiarse por una misión; orientarse por resultados; tener una orientación empresaria (ganar en lugar de gastar); tener capacidad de anticipación; estar descentralizado; orientarse hacia el mercado; servir al cliente; cumplir un papel «catalítico».

Las "Carta Compromiso", son una herramienta de esta esquema. Las primeras tienen su origen en Gran Bretaña, en 1991, para los principales servicios públicos estableciendo las normas de calidad y los sistemas de reclamos para los usuarios en caso de incumplimiento de los niveles de servicio fijados.

> Asimismo, a finales de los '90 se impulsaron las "Cartas de Servicios". Estas cartas tuvieron lugar en Portugal, Francia y España, entre otros países. Se instrumentaron diferentes propuestas en materia de mejora de la calidad de los servicios públicos y de fortalecimiento de las capacidades de los ciudadanos para ejercer sus derechos como usuarios de los servicios. Entre sus características principales, se destacan: • Enfoque del ciudadano como sujeto de derechos a recibir servicios públicos. • Incorporación de mecanismos de participación ciudadana. (Del Giorgio Solfa, Federico y otros, 2009:17)

Por su parte, los modelos de gestión por resultados inducen a que las organizaciones públicas establezcan sus objetivos, se responsabilicen por los mismos y jerarquicen sus procedimientos en torno al logro de los resultados, mejorando sus capacidades institucionales. En efecto, la gestión por resultados busca que la administración de los recursos se centre en el cumplimiento de las acciones estratégicas determinadas en un plan de gobierno preestablecido y para un determinado período, de manera tal que permita "gerenciar" y evaluar las acciones de las distintas organizaciones del Estado.

---

[40] Formaba también parte de esa agenda de reforma – y de allí su confusión con las políticas de reforma de Segunda Generación – el control y la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la descentralización, la reforma de la justicia, la creación o mejoramiento de la carrera civil, etc.

Las ideas de descentralización, también propiciadas por estas políticas, tendían a la agencialización. Como consecuencia directa de esa organización flexible y de la distinción de la dimensión política de la administrativa, se promovió la delegación de muchas de las funciones de gestión de servicios públicos en agencias públicas, mixtas o en empresas privadas.

Se buscaba romper con las estructuras compactas y piramidales de la administración por unidades independientes y autogestionables. Se pretendía que la competencia propia del sector privado se diera entre dichas agencias del sector público, competencia que sería impulsada mediante premios y castigos en las asignaciones de recursos conforme a los niveles de eficiencia alcanzados. Ello implicaría introducir rivalidades hacia dentro del sector público y de flexibilidad laboral nunca antes vistos en las administraciones públicas latinoamericanas.

Pero como mencionamos más arriba, no todas las doctrinas de la Nueva Gestión Pública son coherentes entre sí. La teoría de la *Elección Pública (Public Choice)*, cuyas referencias prácticas encontramos en Gran Bretaña y el Commonwealth, parte también de una fuerte crítica al funcionamiento de la burocracia pero promueve, por el contrario, la centralización, la coordinación y el control para devolverle el poder a los decisores elegidos democráticamente. Conforme a esta posición, el gobierno estaría fuertemente condicionado por la obligación de dar cuentas al electorado. Esta *accountability* electoral, impulsa a que el nivel político ejerza un fuerte control sobre los niveles burocráticos.

Esta posición, que tiene su origen en teorías económicas, supone la decisión racional del ciudadano y su voto orientado a maximizar beneficios. Si los niveles políticos pueden ser “castigados” por el electorado por la ineficacia en el nivel de respuestas de la administración, es necesario que ese nivel político recupere la gestión de las políticas, lo cual supone centralización en la toma de decisiones, coordinación en las acciones y, por sobre todo, control de la gestión para promover la eficacia.

Con la ampliación de incumbencias se promueve la coordinación en la gestión de las políticas.[41] Para ejercer un mejor control, se impulsa la reducción de los escalones intermedios de la pirámide burocrática acercando así los niveles de decisión y gestión de políticas, se terceriza o privatizan actividades públicas o bien, finalmente, se eligen discrecionalmente candidatos de confianza para ocupar determinados cargos.

Así, esta otra visión, aboga por la reducción del poder de la burocracia, repolitizar la administración y reforzar la incidencia de las autoridades electas no sólo en el terreno de la formulación sino en la implementación de políticas, a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control.

Como se ha señalado, la maximización de beneficios no parece estar orientada al interés general sino al del propio político aún cuando supone que ambos coinciden (conf. Fernández Santos *et al.*, 2008).

Esta perspectiva también lleva la lógica de la empresa privada al ámbito público pues tanto gobernantes como gobernados son vistos como sujetos racionales que pretenden maximizar sus beneficios. De un lado, los políticos conservando el poder, del otro, los ciudadanos obteniendo un nivel de vida más alto. Coincidiendo ambos intereses, el electorado establece un pacto por el cual "mantiene" la confianza en el gobernante y le conserva su poder político en cuanto este "conserve y amplíe" su poder económico.

Nuevamente, el acento es puesto en el control, la privatización y la reducción de la estructura de la administración. Así, con esta tendencia, aunque por distintos caminos, llegamos a similares diseños de reforma sobre la administración.

[41] Se pretende ampliar las incumbencias horizontalmente, con lo que son más las temáticas que cada agente tiene a su cargo, y verticalmente, con lo que gana tanto en poder, como en confianza (*empowerment*). Obviamente, esto también conlleva, en la práctica, la creación agentes más polivalentes facilitando la tan ansiada flexibilización laboral.

REFORMA DE PRIMERA GENERACIÓN: ACHICAR EL ESTADO

Como hemos señalado, con el auge del neoliberalismo, desde fines de los ‘80 y durante toda la década del ‘90, se aplicaron en los Estados latinoamericanos programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal. En estas políticas sobresalieron consideraciones de tipo jurídico y financiero y se impulsaron acciones de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. Para este “nuevo” Estado, se diseñó una nueva Administración.

¿Cuáles fueron los argumentos de la reforma de la Administración? Poco antes de los ´90 circulaba la tesis según la cual el sistema administrativo creado para dar respuesta al Estado de bienestar se encontraba sobrecargado; resultaba demasiado “pesado” para dar rápida y eficiente respuesta a las complejas demandas del mundo actual. Se reclamaba un cambio sustancial en la forma de gestionar la cosa pública, una extensión de la democracia de las organizaciones para permitir una expansión de la iniciativa privada creando una creciente presión para obtener más y mejores servicios públicos (Olías de Lima, 2001).

Pero mientras que en los Estados desarrollados se planteó el pasaje de un Estado “weberiano” a un modelo “flexible”, en América Latina los problemas eran otros: la “transición democrática”, la falta de consolidación de estructuras weberianas, la (in)existencia de modelos de bienestar, la recurrencia de las crisis económica, los procesos de “desarrollo”.

Sin embargo, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se propusieron diversos mecanismos *cuasi* competitivos de mercado, definidos como aquellos instrumentos de gestión o diseños organizativos públicos en los que está presente, al menos, una característica significativa de los mercados: competencia, uso de señales de precio, toma de decisiones descentralizada y dispersa e incentivos monetarios.

Como señala Zeller en su Introducción al libro *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*,

> … pasaron a denominarse así como reformas de "Primera Generación" aquellas vinculadas con la transformación estructural de los roles estatales, mientras que las destinadas a la mejora del funcionamiento de las instituciones estatales se conceptualizaron como de "Segunda Generación" (Zeller, 2007:3).

En las reformas, denominadas de primera generación –o hacia fuera según Oszlak (2003)- el Estado deja de hacer "algo" (v.g. producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la "mano invisible" del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (v.g. empleados públicos), sin que nadie los reemplace. Hay procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario, jubilación anticipada. Pero son también parte de un proceso de "reestructuración" del Estado.

Estas reformas estuvieron influenciadas por el denominado "Consenso de Washington", por las políticas de los organismos multilaterales y por experiencias de países desarrollados. Estos objetivos en la transformación del Estado fueron impulsados y apoyados por los organismos multilaterales de crédito (FMI y BIRF) y por organismos internacionales en América Latina (Zeller, 2007-b).[42]

En este tipo de reformas, predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero. Resulta mucho más sencillo lograr reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el Estado. Las reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad (renunciamiento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales). Por ello, pueden denominarse como verdaderas reformas del Estado porque

[42] En el caso argentino, estas transformaciones se realizaron en el contexto de crisis fiscales profundas y recurrentes. Tal situación facilitó la implementación de políticas de ajuste fiscal, pero a su vez, limitó los cambios referidos a la denominada "modernización administrativa" y al fortalecimiento de la eficiencia de sus recursos humanos.

afectan sus funciones, marcos de competencia, relaciones público-privado y actores legitimados en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas públicas.

Desde el punto de vista jurídico, las reformas de primera generación implicaron la creación de nuevos marcos regulatorios, la suscripción de contratos de concesión, la contratación de servicios de terceros, la eliminación de regulaciones, la supresión de organismos reguladores, la finalización de contratos laborales y la prohibición del reingreso a la función pública durante períodos determinados.

Desde el punto de vista económico, implicaron ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas de servicios tercerizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación.

Aunque no figuró explícitamente en el decálogo de recomendaciones del "Consenso de Washington" (Williamson 1990), la descentralización ocupó un rol central en la lógica de las reformas y condicionalidades impuestas por varios organismos financieros multilaterales[43]. Como ha señalado Vilas (2003:3),

> En la lógica del "Consenso de Washington" la descentralización aparece como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Busca coadyuvar al superávit fiscal primario del estado central, vía transferencias de actividades y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Descentralización implica en consecuencia reducción de las erogaciones fiscales del estado nacional o central.

¿Cómo se dio este proceso en Argentina? No es la intención de este trabajo remontarnos al período de reformas del Estado previas al retorno de la

[43] Con motivo de la aplicación de las políticas de descentralización, los gobiernos locales han debido hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, lo cual se tradujo en altos grados de ineficiencia en el cumplimiento de los programas de gobierno.

democracia, aunque muchas de las reformas posteriores replicaron la matriz de aquellas[44].

La crisis del Estado, marcada por los desajustes sobrepuestos y no resueltos, originados principalmente en las políticas desarrolladas durante los veinte años anteriores, constituyó uno de los principales problemas para el régimen democrático argentino durante la década del ´80. Esos problemas son conocidos y muchos de ellos no han podido ser superados: Estado burocrático con dosis de autoritarismo, crisis de la deuda externa e interna, del sistema previsional y laboral, de las empresas públicas, del sistema educativo y del sistema de salud.

Si bien el gobierno radical (1983-1989) tuvo por objetivo primordial democratizar las estructuras de gobierno, el modelo económico heredado, basado en el mercado interno, planteó la necesidad de la reforma estatal y de la reformulación de las políticas públicas. Es así que inició -a partir de la vigencia del Plan Austral[45]- políticas de reforma estatal basadas en los acuerdos de Argentina con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en Berlín, en el año 1986.

La declaración en estado de emergencia económica del sistema previsional, en 1986, da cuenta de la grave perturbación económica en el área previsional. El sistema nacional de jubilaciones, en ese entonces, un régimen de reparto puro comenzaba a evidenciar serias dificultades en su funcionamiento que derivaron en un paulatino y constante deterioro del nivel de las prestaciones. En este marco, el Poder Ejecutivo declara, por Decreto Nº 2196/86, en estado de emergencia económica el sistema previsional con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del Estado por el incumplimiento del pago de

[44] Durante la Dictadura Militar, la crisis de la deuda externa de 1982, el sistema cambiario, las altas tasas de inflación y sistemas de ajuste inflacionario derivaron en políticas de nacionalización de la deuda externa; crisis provisionales y de las obras sociales, regímenes de promoción industrial y subsidios a empresas; endeudamiento de las empresas públicas; juicios laborales de empleados estatales y de empresas públicas y las originadas en la vulneración de los derechos humanos. Pero es llamativo observar que la mayor parte de estas cuestiones recién se contemplaron en las leyes de emergencia de 1989 y en la de Consolidación de la Deuda de 1991.

[45] Con el Plan Austral, dictado en 1985, se declaró la emergencia del sistema previsional y financiero y suscribió la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, que es base de la actualmente vigente.

haberes que, según la ley vigente, debían cubrir entre el 70% y el 82% del salario[46].

Pero el verdadero ciclo de emergencia ininterrumpida, se inicia con la ley de emergencia económica de 1989, que se continúa en el año 2000, y nuevamente en el año 2002 aún vigente con modificaciones.

En efecto, durante los gobiernos de Menem (1989-1999), se sentaron las bases de una profunda reforma estatal y de la administración que más que los aspectos cuantitativos, se centró en cambios en las funciones del Estado a través de procesos identificados como de "modernización". Como señalamos, estas políticas estuvieron ancladas en las concepciones y fundamentos del denominado "Consenso de Washington" del año 1989 e impulsadas, a través de fondos otorgados con condicionalidades, por los organismos multilaterales (FMI, BM y BID).

A este período se corresponde la primera Ley de Reforma del Estado –Ley N° 23.696– y la Ley de Emergencia Económica –Ley N° 23.697–, bases jurídicas para la primera Reforma del Estado Nacional[47]. La primera de ellas, ley ómnibus, abarcaba desde el régimen de privatizaciones hasta la organización administrativa pasando por los contratos y pasivos del sector público nacional, dando inicio a una de las transformaciones más radicales del Estado Nacional en cuanto a su configuración, tamaño y papel (Oszlak, 2000).

En líneas generales, las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado de 1989 buscaron la descentralización de funciones en los niveles de los estados federales, la transferencia de funciones a las Provincias, la apertura económica abandonando las actividades de gestión económica, la desregulación de los mercados económicos y las profesiones. Pero también, esas mismas leyes contenían previsiones referentes a la formulación de

[46] De hecho y desde el reinicio del régimen democrático y en todos los gobiernos sucedidos desde entonces, se han dictado y/o prorrogado leyes de emergencia, originados en la cuestión fiscal, con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas.

[47] Con las últimas leyes de emergencia, se abre un nuevo ciclo económico y de reforma estatal. Estas leyes buscaron tratar los sistemas impositivos, las deudas públicas, las regulaciones financieras, los mercados y regulaciones laborales y las privatizaciones de las empresas públicas. Cada una de estas leyes requirió un gran número de normas reglamentarias, que reglamentaron las distintas temáticas tratadas en los fundamentos y objetivos de las mismas.

políticas administrativas de modernización en la gestión y en los recursos humanos (Zeller, 2007-b)[48].

Como consecuencia de estas políticas, los servicios de educación, salud y ciertos planes sociales se transfirieron a las provincias. Así, por ejemplo, a partir del 10 de enero de 1992, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, conjuntamente con las facultades y funciones sobre los establecimientos privados, fueron reconocidos como "cuestiones locales". Posteriormente se transfirieron las escuelas superiores normales e institutos superiores estatales y la supervisión de los privados. [49]

Durante la primera presidencia de Menem esa política de apertura general, comercial y financiera, la desregulación que limitó la intervención estatal en la formación de precios (Decreto Nº 2284/91)[50] y las privatizaciones y concesiones de las empresas públicas nacionales, modificaron abruptamente el esquema de funcionamiento de un sistema económico protegido desde la segunda guerra mundial que había permitido el desarrollo de algunas economías regionales.[51]

Como consecuencia de las políticas de reforma de primera generación, el Estado Nacional perdió el 70 % de su personal[52] y devolvió al mercado laboral (así como a la inactividad privada) a más de 100.000 empleados públicos (Oszlak, 2003).

---

[48] Las principales leyes de emergencia han sido normas "ómnibus" que legislaron distintos temas en forma simultánea (desde el tratamiento de deudas hasta el reordenamiento de la estructura estatal y de las políticas económicas).

[49] Dicha transferencia fue realizada a través de las Leyes N° 24.049, N° 24.061 y el Decreto N° 964/92. El personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñaba en los servicios transferidos también fue transferido a las administraciones provinciales o municipales.

[50] Caben mencionar diversos decretos aplicables en materia de desregulación, tales como los Decretos Nº 817/92, 958/92, 1493/92, 1494/92, 1813/92, 2293/92 y 1187/93, aplicables sobre la explotación pesquera, de transporte terrestre de carga y pasajeros, de reorganización portuaria, la navegación marítima y fluvial, de correos y permisionarios postales, sector minero, comercio minorista, entre otros.

[51] En el caso argentino, la apertura ya comienza con el gobierno militar de 1976, pero no adquirió el grado de apertura que la política económica del menemismo. La industria automotriz fue una de las pocas excepciones a la política de apertura.

[52] Sidicaro (2003) ha sostenido que a la pérdida de capacidades de gestión burocrática se sumaron todos los efectos de las arbitrariedades, caza de brujas y clientelismos, que en las condiciones de obsecuencia y de terror imperante deterioraron aún más los distintos niveles de la administración pública.

Pero ese esquema de Estado mínimo tampoco fue capaz de superar los problemas fiscales y de superávit: la minimización del Estado ha terminado siendo, como afirma Oszlak (2003:14) la *"continuación del Estado por otros medios"* ya que si bien a partir de los años '90 las políticas de descentralización de servicios de salud y educación, y la descentralización parcial de servicios de acción social redujeron el aparato estatal nacional, implicaron, por otro lado, la correspondiente expansión de las administraciones provinciales. Las administraciones provinciales, relativamente sencillas, en pocos años se vieron con un cúmulo de funciones que transformaron su fisonomía sin recibir la correspondiente capacitación (y muchas veces, ni siquiera los recursos) para asumir esas nuevas tareas.

En verdad la implementación de estas reformas estructurales sólo se concretaron en forma limitada: la crisis fiscal y estatal marcó la agenda de la reorganización del Estado y de sus políticas, subordinada a la necesidad de restablecer el valor de la moneda, el equilibrio fiscal y superar la cesación de pagos de la deuda estatal (Zeller, 2007-b). El fracaso en los objetivos propuestos por estas reformas de primera generación se puso de manifiesto cuando en el período 1990-1999 no sólo hubo crecimiento en el gasto público consolidado en los tres niveles[53], sino –y muy especialmente– cuando se advirtió que el gasto público del Estado Nacional, pese al desprendimiento de funciones, privatizaciones y políticas de restricción de personal, aumentó un 31,8%.[54]

Por ello, sobre todo luego de la reforma constitucional de 1994, se inicia poco a poco en Argentina la llamada segunda Reforma del Estado Nacional, que se proponía profundizar, desde una nueva perspectiva y otros objetivos, las políticas de modernización y reforma administrativa.

[53] En 1990, el gasto público consolidado en los tres niveles era de 61.949 millones de dólares mientras que en 1999, fue de 97.595 millones de dólares, lo cual supone un crecimiento del 57,5% en el período.

[54] De 38.755 millones de dólares en 1990, pasó a 51.074 millones de dólares en 1999. Parece evidente que cuando las administraciones utilizaron como herramientas de reforma los principios del derecho administrativo, siguieron la propia lógica de la burocracia (Gascó, 2004). Sin embargo, la rigidez normativa, aunque no fue un elemento de dinamismo y flexibilidad para la reforma, no fue la única causa de su fracaso.

REFORMA DE SEGUNDA GENERACIÓN:

LA CULTURA ORGANIZACIONAL Y LAS TECNOLOGÍAS

Desde fines de los ´90 opera un nuevo cambio de paradigma apoyado por un modelo político cuyos vectores son la eficiencia y la racionalidad de la actividad reguladora del Estado con un fuerte acento en la cultura organizacional y la tecnología como herramientas y factores para el cambio.

En este nuevo esquema, cuyas líneas directrices se establecieron en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en 1996, se incorporan a la agenda temas sustantivos como la educación, la salud, la calidad de los servicios públicos, la seguridad humana y la gestión de justicia. No era ya la lógica del Estado mínimo sino la del su rol en dichas áreas sensibles. El supuesto ideológico era –sigue siendo– que sólo con la lógica de la empresa privada pueden romperse los obstáculos institucionales e introducirse criterios de eficiencia y efectividad en el sector público.

En este nuevo proceso –y reflexión– sobre las “reformas del Estado”, que se han querido distinguir como de “segunda generación”, se continúa atendiendo al Estado como relación de dominación o como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales, pero se pone especial énfasis en los intrincados procesos de construcción institucional en el marco de los desafíos de la gestión pública. Estos procesos son los que pueden atentar contra los procesos de reforma.

Es por ello que en el programa de las reformas de segunda generación predominan consideraciones con un trasfondo tecnológico y cultural; se dice que la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa de las reformas estatales y se entiende que la intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico, es insuficiente para producir el cambio. La frase de Crozier (1995) es ya clásica: no se cambia la administración pública por decreto.

Una de las principales herramientas consiste en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión (nuevas formas de administrar lo público) y en la búsqueda de cambios en la lógica de la cultura organizacional. El éxito depende en gran medida de que las premisas valorativas en que se fundan las nuevas tecnologías de gestión consigan permear la cultura político-administrativa vigente.
Los objetivos, en términos generales, de la reforma de segunda generación fueron:

- reforzar funciones del Estado, sobre todo las de control;
- rediseño organizativo del aparato administrativo;
- desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos;
- implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito;
- capacitación y desarrollo permanente del personal y rediseño de las plantas de personal estatal;
- mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Coincide Camou (2005:35) cuando afirma que

> En ese trayecto se han enlistado en los últimos tiempos una serie de reformas pendientes para el pos ajuste, a saber: la reforma laboral, la reforma fiscal, la reforma crediticia, los desafíos de la integración comercial, un nuevo empuje a la productividad agrícola, la articulación de los imperativos del desarrollo sobre bases regionales, etc. En el plano social, por su parte, aparece como prioridad la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza, poniendo énfasis en la centralidad del empleo como mecanismo disparador de las capacidades individuales para progresar socialmente, o dicho de otra manera, como vía regia de vinculación entre el crecimiento económico y el bienestar social. Finalmente, desde una perspectiva política, el fortalecimiento democrático e institucional del Estado ha sido puesto en el primer plano. … De este modo, eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública aparecen como cuatro principios rectores de la nueva agenda de la reforma estatal.

En esta nueva perspectiva de diseño del funcionamiento del aparato Estatal, la mejora de la calidad institucional aparece como un eje central, en especial, en las funciones que reaparecen como indelegables (justicia, seguridad, salud,

educación) y un mayor/mejor control en los marcos regulatorios de los servicios privatizados y aún del sector privado.

Según Naím, citado por Oszlak (1999), los instrumentos típicos de esta etapa incluyen la reforma de legislación y prácticas laborales; la reforma del servicio civil; la reestructuración del gobierno, especialmente ministerios de índole social; la renovación del sistema judicial; la actualización de capacidades regulatorias; la conversión y reestructuración sectorial; las privatizaciones «complejas»; el desarrollo de la capacidad de promoción de exportaciones; y la reestructuración de relaciones entre los estados y el gobierno federal.

Pero,

> … la experiencia ha permitido comprobar que los objetivos y contenidos de la segunda reforma difieren de contexto en contexto y dependen, a menudo, del alcance que haya tenido la primera. A la inespecificidad de su contenido se agrega su confusión conceptual. No se advierte, por ejemplo, un intento de diferenciación entre lo que son principios o valores de la reforma, lo que son nuevos roles implícitos y lo que son instrumentos de cambio. El ya clásico decálogo propuesto por Gaebler/Osborne, empleado muchas veces como enunciado de las reformas de segunda generación, se refiere fundamentalmente a principios y valores que deben orientar la «reinvención del gobierno», sin alusión a etapas. Aunque en su mayoría estos principios contienen supuestos instrumentales, no delimitan el papel del Estado ni conducen unívocamente a un programa de acción (Oszlak, 1999:87).

Las políticas de reformas sin un claro plan de acción (el cómo) han dado lugar a consecuencias no deseadas (Oszlak, 1999 b:3):

- El ingreso irrestricto de personal y la crisis presupuestaria a la que contribuiría, llevaría a un congelamiento de las vacantes y a la habilitación de unos pocos puestos de trabajo a los que se accedería sin concurso, a través de mecanismos de nepotismo político.
- La falta de evaluación de desempeño igualaría al personal respecto de los incentivos salariales, pero la creciente masa salarial producida por el ingreso irrestricto y la promoción automática podría ocasionar reducciones de sueldos y un achatamiento de la curva salarial y los salarios promedio.
- La falta de incentivos materiales efectivos y la automaticidad del ascenso, conducirían a la devaluación de los escalafones y a la renuncia a asumir mayores responsabilidades, dada la escasa diferencia salarial implícita en la promoción.
- La pirámide estructural se transformaría en un poliedro irregular raleado en su base y la composición de la planta de personal acabaría mostrando excesos de agentes no (o semi-) especializados y falencias de recursos humanos altamente calificados.

Resulta mucho más difícil lograr reformas cuando su objeto es mejorar el Estado; y mucho más cuando hay contradicción entre la racionalidad técnica en que se fundan (v.g. mérito, responsabilidad, capacidad, equidad, transparencia) y la racionalidad política que interfiere su efectiva aplicación (v.g. privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas) (Conf. Oszlak, 2000). Y en este sentido, las reformas de segunda generación son una reforma pendiente.[55]

¿Cuál fue el proceso en Argentina?. Estas reformas se iniciaron a nivel nacional en el período 1995-2001. Pero la sanción de la reforma constitucional de 1994 marcó un hito en la reforma del Estado sobre todo por los cambios institucionales, en el de los derechos civiles y en el sistema de gobierno que introdujo, muchos de los cuales no lograron cumplir sus objetivos pero que, sin dudas, modificó el mapa político[56].

La Segunda Reforma en Argentina abarcó tanto la reforma impositiva, destinada a mejorar la recaudación y a obtener recursos genuinos para cubrir el déficit del sistema previsional y pagar los servicios de la deuda, como la reforma de las estructuras estatales, dirigida a "modernizar" la gestión de los programas públicos (Zeller, 2007-b).

La reforma incidió en diversos niveles del aparato estatal: en la Administración Pública Nacional, en el Sistema de Seguridad Social y en los estados provinciales y municipales. Los objetivos principales declamados de la segunda etapa del proceso de reorganización fueron: formular políticas públicas eficaces; satisfacer demandas sociales; armonizar los conflictos; redistribuir la

[55] Este carácter de reforme pendiente es, justamente, el que ha impulsado a algunos a plantear una nueva etapa de reforma. Así, por ejemplo, Daniel García Delgado (2006:4) sostiene que "*Luego de la hegemonía pensamiento único, de la desarticulación del Estado, de su cesión de competencias al mercado, de transferencia de responsabilidades sociales a la sociedad civil y a los gobiernos provinciales y locales sin los recursos necesarios, era imprescindible una etapa de reconstrucción del mismo. A diferencia de la orientación de las reformas del Estado de segunda generación, el Estado requiere no sólo de una gestión transparente, auditable, ni tampoco se reduce a una buena administración, sino también debe considerárselo como garante del bien común, centro de articulaciones sociales e impulsor de un proyecto colectivo y transformador*".

[56] En el plano institucional, aparecen órganos extra-poder (Consejo de la Magistratura y Ministerio Público), la Jefatura de Gabinete de Ministros con la pretensión de separar la jefatura política de la administrativa del país y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.

riqueza y desarrollar la equidad; prestar sus servicios con calidad para los usuarios; invertir en infraestructuras básicas, como promotor de desarrollo; desempeñar eficientemente sus funciones de recaudación; proveer los servicios colectivos o de apropiación colectiva: seguridad, justicia, defensa; atender la cobertura de los servicios sociales básicos: salud, educación, acción social, cultura; velar por la protección del medio ambiente.

Se procuró reorganizar la estructura ministerial del Ejecutivo; se estableció una nueva reducción del personal permanente mediante la supresión de algunas áreas y el retiro voluntario; se formuló la necesidad de modificar el Estatuto Jurídico Básico que regulaba la relación contractual laboral general de los empleados públicos[57].

Estas reformas se fundamentaron en la necesidad de la aplicación de los programas organizacionales del sector de las empresas privadas y en el *New Public Management* cuyas bases teóricas veremos más adelante.

En 1996 se sancionó la Ley N° 24.629 que siguiendo los lineamientos que pautaban el nuevo modelo de Reforma del Estado, apuntaban a incorporar criterios de eficacia y eficiencia. Se puso una fuerte carga en la reorganización institucional y así se eliminaban y/o reorganizaban organismos a través de la fusión; se reducían o transformaban instituciones y se introducían criterios propios de la empresa privada, tales como la competitividad entre sus agentes a través de sistemas de premios a la productividad e incentivos.

Se delegó en el Poder Ejecutivo Nacional las facultades para:

> - centralizar, fusionar, transferir a las provincias —previo acuerdo—, reorganizar o suprimir, parcialmente, organismos descentralizados creados por ley;
> - disponer la supresión total de organismos descentralizados creados por ley sólo cuando se asegure el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado que pudiesen estar atendidas por dichos organismos y no impliquen la eliminación de funciones o roles que tengan directa incidencia en el desarrollo regional o comunitario;
> - disponer la supresión de recursos propios de la Administración Central a su cargo o de afectaciones especificas establecidas por ley salvo aquellas

[57] Junto a esta reforma, se establecía la reforma de gran parte de los sistemas de carrera existentes.

afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social;
- proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la Administración Central, sin que esto implique la declinación de servicios esenciales y en la medida que se logre una mayor eficiencia en su realización, mejores servicios a los usuarios o a la comunidad, con una disminución de sus costos o una mejor asignación de los recursos públicos destinados a estos fines.

Por otra parte, para generar más empleos se daba prioridad a las Pymes y a los micro emprendimientos, otorgando mayor preferencia a aquellas integradas por personal que se hubiera acogido a programas de retiro voluntario.

Por medio del Decreto Nº 558/96 se creó, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) que debía culminar la primera etapa del Programa de Reforma y elaborar el Programa de Modernización del Estado[58]. Se estableció, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional y se disolvió el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) creado en 1990. Por otro lado, en junio de 1996 y a través del Decreto N° 660/96, se dispuso la reducción de las estructuras del nivel de conducción política y la redistribución de organismos según sus finalidades y principales competencias. Se suprimieron 18 secretarías, 42 subsecretarías y se fusionaron y transformaron diversos organismos y estructuras superiores.[59]

En cuanto a lo económico, el equilibrio fiscal fue uno de los grandes objetivos. En 1999 se sancionó la Ley 25.152 de Regulación de la Administración de los

[58] El Decreto determinaba, asimismo, la creación de la Unidad de Coordinación con las Provincias que asistió en los programas de reforma.

[59] En 1990, se había introducido la llamada “regla de tres”: ningún Ministerio debía tener más de tres Secretarías, ninguna Secretaría debía tener más de tres Subsecretarías, ninguna de éstas debía contar con más de tres Direcciones Generales y así sucesivamente. Lo cierto es que al producirse el retorno a la democracia, se crearon 32 Secretarías de Estado y 63 Subsecretarías, totalizando 95 unidades. Pero en 1989, y pese a las reformas sucesivas, el número había crecido a un total de 150 entre Secretarías y Subsecretarías. Pese a que sucesivas normas “correctivas” intentaron, con suerte variada, contener una tendencia natural a la multiplicación de unidades organizacionales, en los años siguientes surgieron reestructuraciones “celulares”, elevando la cantidad al punto de alcanzar casi 200 Secretarías y Subsecretarías cuando ya se había reducido sustancialmente el papel del estado nacional y rebajado considerablemente la dotación de su personal.

Recursos Públicos (Ley de Solvencia Fiscal). Esta norma marca un tercer momento en la reforma y/o modernización administrativa, tanto en materia de macro como de micro reforma. Establece como requisito el equilibrio fiscal y la creación del denominado Fondo Anticíclico, conformado por fondos de los superávits fiscales. Un aspecto relevante de esta ley es la promulgación legal de los programas de modernización administrativa. También procuró que estas reformas se apliquen en los estados provinciales.

El gobierno de la Alianza continuó con estas políticas haciendo hincapié en la modernización administrativa, sobre todo con la Ley Nº 25.233 de Ministerios, que aumentó su número, y Decreto Nº 103/01 de Modernización de la Administración Pública. Se creó la "Oficina Anticorrupción" y se sancionó en 2000 la Ley Nº 25.246 Unidad de Información Financiera.[60]

Pero nuevos problemas fiscales unidos a la creciente deslegitimación del aparato estatal, hicieron que buenos planes de modernización desde lo teórico, como el que se implementaba con la Decisión Administrativa Nº 123/2000 de Solvencia Fiscal y Calidad de la Gestión Pública y el Decreto N° 103/01, quedaran relegados a un segundo –y hasta un tercer– plano ante la crisis de 2001-2002.[61]

La crisis de 2001 provocó una crisis tanto institucional como económica que terminó abruptamente el Plan de Convertibilidad y generó una nueva crisis de la deuda estatal y privada luego de la salida anticipada del gobierno de De la Rúa.

El gobierno de transición, asumido por Duhalde, dicta el Decreto Nº 357/2002 de modificación de la estructura ministerial y se crea el Consejo de Políticas Sociales y el período del ex presidente Kirchner iniciado en mayo del 2003, mediante la sanción de una nueva Ley de Emergencia Económica, reorienta la política económica y monetaria, consagrando un mayor intervencionismo o regulación estatal y reformulando la organización estatal hacia el fomento de

[60] También son relevantes la sanción de otras leyes: se aprueba la Ley Nº 25.326 de Protección de los Datos Personales (2000), Ley Nº 25.506 de Firma Digital (2001) y Ley Nº 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación (2001).

[61] Esas normas fundamentaban la aplicación de programas como "gestión por resultados", de "calidad de los servicios a ciudadanos", "planeamiento estratégico" y "gobierno electrónico".

las políticas sociales, de infraestructura y de participación estatal en las empresas productivas y de servicios (Zeller, 2007-b).

También en 2003 el Gobierno modifica la estructura ministerial y crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos e incorpora nuevas funciones a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Si bien se mantienen legalmente los programas del Plan de Modernización se incorporan algunas nuevas medidas. Así, se establece que las universidades públicas tendrán prioridad en las actividades de consultoría contratadas eventualmente por el Estado y se fomenta el acceso a la información pública.

En definitiva, la aplicación de los procesos de reformas generaron resultados dispares: en primer lugar, el Estado mantuvo estructuras de control social que le permitieron mantener alianzas estratégicas, programas asistencialistas; alguno de ellos con esquemas clientelares; en segundo lugar, la organización política del Estado tuvo pocas modificaciones con la reforma constitucional de 1994, pues ni se limitó el presidencialismo ni el papel hegemónico del Poder Ejecutivo; y en tercer lugar, el contenido rector fue fiscalista –recaudar para afrontar los pagos externos–, en lugar de acentuar la transparencia, equidad y mayor eficiencia en la gestión[62].

[62] Más críticas al período pueden leerse en Oszlak, 2000.

POLÍTICAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una nueva etapa en los procesos de reforma se da con las políticas de Gobierno Electrónico impulsadas desde fines de los 90, pero especialmente, desde 2002.

Existen varias definiciones acerca de lo que debe entenderse por Gobierno o Administración Electrónica[63]; en realidad tantas como autores, informes y normas se refieran a este nuevo concepto. Ello nos enfrenta a un primer problema de tipo conceptual. Como se ha señalado:

> No es que no se haya escrito sobre estos temas, todo lo contrario. Tal vez se ha escrito demasiado. Ríos de bits y tinta inundan temas como Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y el Conocimiento y Brecha Digital. Pero lo abundante no quiere decir "bueno". En general, se trata de simples "recetas" sobre el uso de TIC basadas en otras tantas "recetas", una especie de publicidad de uso por fuera de las campañas de las compañías privadas. Esa sobreabundancia de actividad sobre el teclado termina siendo finalmente redituable sólo para unos pocos que apuntan al "mero consumo" de tecnología, con promesas que se asemejan a nuevos espejitos de colores donde la gente ve reflejadas torpemente sus esperanzas de gobiernos mejores, sociedades mejores, vidas mejores. Puro fetichismo, lejano a reflexiones genuinas sobre lo que sirve o no, lo que podría ser pertinente para resolver muchos de los problemas reales que aquejan a nuestros países (Kaufman, 2007: 12-13).

No hay que remontarse mucho en el tiempo para rastrear el origen del concepto de Gobierno Electrónico: el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año.

El concepto Gobierno Electrónico fue creciendo acompañado por otros nuevos conceptos, como el de "*e-governance*", impulsando la transformación del sector público en torno a la "marquetización" de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas (Norris, 2003).

---

[63] "Gobierno Electrónico" y "Administración Electrónica" son utilizados como sinónimos en la gran mayoría de documentos que tratan esta temática; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España.

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del Gobierno Electrónico. Hoy, la idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de Gobierno Electrónico.

¿Cómo definir al Gobierno Electrónico? Resulta difícil encontrar un concepto válido de Gobierno Electrónico; en primer lugar por la novedad del fenómeno, pero sobre todo, y más importante, porque se ha generalizado a partir de políticas deseadas antes que concretas (Criado Grande *et al.*, 2002)[64].

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones "Gobierno Electrónico" y "Administración Electrónica" como sinónimos y ambas son consideradas como

> […] el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico).

El Gobierno Electrónico tiene un carácter multidimensional y que el concepto engloba por lo menos los siguientes elementos: a) TIC; b) relación entre actores públicos y privados; c) prestación de servicios; d) optimización y modernización; y e) gobernabilidad. En efecto, no es posible hablar de Gobierno Electrónico sin incluir, al menos, la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, una amplia/transparente relación del gobierno con los distintos actores sociales y una nueva legitimidad (Piana, 2007).

---

[64] Algunas definiciones ponen el acento en las *TIC* como un medio de interconexión entre gobierno y ciudadanos, empresas u otros gobiernos, medio que tendría consecuencias cualitativamente distintas a los medios de relacionamiento tradicionales. Muchas conceptualizaciones se concentran en los *servicios*. Otras en los *fines.* Algunas definiciones combinan los *medios* (TIC y reforma de la administración) y *fines* (mejores servicios). La definición del Gartner Group, que pone su acento en el cambio y la transformación institucional y en la articulación de consensos, fue muy utilizada a comienzos del 2000. Por último, otras ponen su acento en la *gobernabilidad*.

El concepto genérico de Gobierno Electrónico puede ser desagregado, al menos, en dos campos de acción, según el uso de TIC esté dado hacia dentro de la administración pública, *Back Office*, o hacia los otros actores que, de una u otra manera, se relacionan con ella a través de la pantalla, *Front Office* (Reilly, 2004).

Dentro del *Back Office* se incluyen aquellos programas, acciones e iniciativas relacionadas con la aplicación de las TIC a la organización y a los procedimientos internos a la Administración Pública (Gascó, 2004). Dentro de esta línea de acción caben incluir todos aquellos procesos que, utilizando las TIC, apoyen las acciones propias del gobierno, desde el uso de las PC, su interconexión a Extranets o la creación de una Intranet corporativa, la digitalización de la correspondencia, la creación de un sistema de seguimiento de expedientes y hasta la creación de mecanismos para el uso de la información pública para mejorar el proceso de toma de decisión. Especial referencia debe hacerse en esta línea a las acciones tendientes a la capacitación de los recursos humanos y a aquellas que tienden al rediseño organizacional, la gestión de las compras públicas y la administración financiera del Estado (Araya Dujisin, 2004).

Por su parte, dentro del concepto del *Front Office* se hace referencia a aquellas iniciativas en las cuales las TIC son aplicadas para brindar servicios y mejorar el relacionamiento con los actores externos a la Administración. Se busca crear una nueva interacción entre las Administración y otros actores, ya sean ciudadanos, organizaciones civiles o empresas. Estos tipos de iniciativas apuntan a mejorar el relacionamiento y la velocidad de la acción. Cabe incluir programas relacionados con el acceso a la información pública, la prestación de servicios y transacciones en línea hasta los procesos de mejora de la calidad democrática mediante la utilización de las TIC[65].

[65] De la combinación efectiva de ambos aspectos, surge lo que se ha denominado *e-gobernanza*, concepto que incluye aquellas acciones que se apoyan en el soporte digital para la elaboración de políticas públicas, toma de decisiones, participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados. En efecto, estos procesos son dinamizadores de la elaboración de las políticas públicas al generar mayor participación, mayor control y cogestión. Pero no puede dejar de considerarse aquellas actividades que tienden a establecer una conexión entre ambas esferas, esto es, aquellos programas que buscan incentivar y crear las condiciones de acceso, uso y apropiación de las TIC, pues no podría

Ahora bien, sin dejar de considerar la importancia de la distinción, lo cierto es que para la implantación efectiva del Gobierno Electrónico no pueden escindirse las acciones entre uno y otro campo de acción. Es que lo que se encuentra detrás de la pantalla, la reorganización administrativa, es un reflejo de lo que se ofrece, de lo que se muestra por la pantalla (*Front Office*). Es por ello que no podrá haber nunca ventanilla única, es decir, punto único de entrada, con organización burocrática.

Entre los antecedentes en Argentina, podemos destacar el Decreto Nº 252/00 que crea el Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI), dependiente de la entonces Secretaría de Estado para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Productiva[66], creado con la finalidad de elaborar las políticas y los proyectos que resulten necesarios para asegurar a la sociedad argentina el ingreso en el nuevo contexto[67].

Fue en 2005 cuando a través del Decreto Nº 378/05, Néstor Kirchner aprobó los lineamientos del Plan de Gobierno Electrónico determinando las bases de su alcance y objetivos[68]. En ese marco institucional, se define al Gobierno Electrónico como el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y

---

pensarse en un Gobierno Electrónico sin conectividad y acceso a Internet. En efecto, los servicios que presta el Estado son monopólicos y deben ser accesibles a toda la población; sus destinatarios son cautivos y debe garantizar ecuanimidad, integridad y transparencia en todos sus actos además de responsabilidad y seguridad (Cárdenas Rincón y Cubillos Velandia, 2002 y Tesoro *et al.*, 2002). De ahí que las políticas de conectividad deben estar en la base de todo programa.

[66] A partir del 2001, pasó a depender de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Infraestructura y Vivienda de la Nación, actual Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

[67] Otros antecedentes que son necesarios destacar en materia de gobierno electrónico en Argentina, siguiendo a Tesoro, Arambarri y González Cao (2002) lo constituyen los siguientes programas: Iniciativa Nacional de Informática: Creada en el año 2000; Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional: Aprobado por Decreto N° 103/01 que tenía al gobierno electrónico como eje central entre las transformaciones transversales de la Administración. El antecedente más cercano a la aprobación del Plan de Gobierno Electrónico se dio en 2004 cuando se constituyó un Comité Estratégico Mixto para la Sociedad de la Información y el Conocimiento integrado por representantes de la Jefatura de Gabinete, del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de la Industria, Comercio y PyMEs, la Secretaría de Medios, la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y la Subsecretaría de la Gestión Pública.

[68] La ejecución de las acciones está a cargo de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

los servicios, garantizar la transparencia y la participación, facilitar el acceso a la información pública apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores.

Se reconoce como una de las problemáticas a superar, la aplicación desigual en la Administración Pública de los avances en las tecnologías y la inexistencia de una visión integral. De allí –siguiendo el lineamiento de los razonamientos del Decreto- que el Gobierno Nacional considera imprescindible definir un

> … Plan Nacional de Gobierno Electrónico cuyos objetivos sean promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la creación de nuevos y mejores vínculos entre el Estado Nacional y los habitantes y ciudadanos y para una mejor gestión de la información pública (Considerando del Decreto N° 378/05).

Sin perjuicio de ello, también reconoce que la diversidad de situaciones y objetivos entre las distintas áreas jurisdiccionales pues cada una de ellas debe definir e integrar al Plan Nacional, su propio Plan Sectorial. Así, la coordinación surge como un elemento esencial, positivo y necesario para el desarrollo del Gobierno Electrónico.

Los principios rectores del Plan son: a) mejor servicio al ciudadano y al habitante, b) mejor gestión pública, c) reducción de costos, d) transparencia, e) participación, f) integración social, g) apoyo al desarrollo socioeconómico y mejora de la competitividad, y h) integración a la economía mundial. A través de ellos se pretende desarrollar acciones centralizadas, descentralizadas y coordinadas con diversos instrumentos (Internet, centros de atención telefónica, servicios web, tramitación electrónica, documento electrónico, timbrado electrónico). Si bien se privilegian las tecnologías basadas en Internet, se han previsto también otros mecanismos como el Centro de Atención Telefónica que tiende a disminuir los perjuicios que, en un contexto de brecha digital importante, generaría un traspaso masivo de los servicios a un formato digital.

Existen algunos proyectos que expresamente el decreto incluye dentro del Plan, razón por la cual hace suponer su mayor importancia respecto a otros

proyectos con uso intensivo de tecnologías:[69]

- Guía de trámites, que facilite a los habitantes y ciudadanos información fácilmente comprensible, homogénea y precisa con relación a los trámites que deben realizar con organismos de la Administración Pública.
- Portal general del gobierno de la Republica Argentina, accesible por Internet, que permita acceder en forma ágil y sencilla a la información de los distintos organismos de la Administración Pública.
- Sistema de Seguimiento de Expedientes, accesible por Internet, que permita a los habitantes y ciudadanos que hayan iniciado una tramitación ante algún organismo de la Administración Pública, realizar consultas sobre el estado del mismo.
- Ventanilla Única para el habitante/ciudadano, definiendo e implementando las tramitaciones para su constitución y coordinando para ello acciones a nivel Nacional, Provincial, Municipal y con organizaciones de la sociedad civil.
- Portales temáticos que contengan vínculos a toda la información disponible en Internet relacionada con cada tema y que se encuentre publicada por diferentes organismos.
- Directorio en línea de organismos y funcionarios de la administración Pública Nacional, accesible por Internet, en el cual se publiquen los números telefónicos y las direcciones de correo electrónico y postal de todos los organismos que componen la Administración Pública Nacional y sus responsables.

Por último existe una especial mención a la Protección de datos. Determina en su art. 6 que los datos en poder del Estado Nacional sobre personas físicas y jurídicas deberán ser protegidos física y lógicamente para que sean tratados conforme a las disposiciones de la Ley Nº 25.326, cuidando en especial que no sean accedidos por personas u organizaciones no autorizadas.

La actual Agenda Digital, que fue aprobada por Decreto N° 512/09, crea un Gabinete Multisectorial para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC. Son objetivos primordiales de la Agenda Digital aumentar el acceso como factor de desarrollo e inclusión social, favorecer la producción local de bienes y servicios TIC.

La Agenda Digital Argentina está conformada a partir de proyectos referidos a tecnologías de información y comunicaciones en el ámbito del Estado Nacional. Iniciativas de gobierno electrónico, despliegue de infraestructura, inclusión digital, accesibilidad y desarrollo tecnológico, con proyectos como Argentina Conectada y Conectar Igualdad[70].

---

[69] Además, en el Anexo del Decreto (el propio Plan), en su artículo 4º inciso a), entre las acciones a llevar adelante, menciona a los proyectos que aquí se listan.
[70] Ver http://www.agendadigital.gob.ar.

EL GOBIERNO ABIERTO

Poco antes del inicio del presente decenio, una nueva vuelta de tuerca comienza a darse. Conceptos como el de *Gov 2.0*, que propenden, para el ámbito público, la aplicación de las interacciones sociales de la Web 2.0, *Wiki Gov,* entendido como gobierno abierto y participativo que permitiría "editar" las decisiones gubernamentales o más radicales como el de *We-Goverment* (una traducción un poco literal pero comprensiva del efecto buscado podría ser *nosotros gobernamos* –y no los representantes–) parecen haber desplazado al concepto de *Gobierno Electrónico* por pasado de moda.

El concepto de Gobierno Abierto o *Open Gov* es, quizá, el que ha tomado más fuerza en estos últimos años a partir de la iniciativa del actual presidente de los Estados Unidos, que no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la tecnología sí importa), sino en la participación, colaboración y transparencia[71] junto a otros conceptos claves como el de rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la información pública.

En estos últimos años está tomando fuerza la Sociedad de Gobierno Abierto, más conocida por su acrónimo en inglés, OGP (*Open Government Partsership*) que fue acordada en septiembre de 2011 en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas y que vincula a los Estados en torno a un documento fundacional[72].

Los compromisos están vinculados a la necesidad de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana; aplicar los más altos estándares de integridad

[71] El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa Open Government como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa, está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos: El Gobierno debe ser transparente. La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo. El gobierno debe ser participativo. El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones. El gobierno debe ser colaborativo. La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno. Ver más información en http://www.whitehouse.gov/open/about. Fecha de consulta: 13/01/11.

[72] http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration. Fecha de Consulta: 03/03/12.

profesional en todos nuestros gobiernos y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Pero esta declaración a la que están adhiriendo los Estados es ambigua y con contenido poco detallados (Conf. Oszlak, 2012). En efecto, la Declaración sobre Gobierno Abierto señala en cuanto a sus objetivos, alguno de los siguientes compromisos:

> - aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales: promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales y a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, tomando en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible;
> - apoyar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas: el documento, entre otras consideraciones, les recuerda a los gobernantes que la participación del público hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión;
> - aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos: señala la necesidad de tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, informar ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos, proteger a los denunciantes entre otros medios;
> - aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas: se propone crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas, debiéndose buscar mayor conectividad en línea y móvil para un acceso equitativo y asequible a la tecnología.

Más allá de estas directrices, no hay en las declaraciones consignas expresas o detalladas sobre cómo alcanzar esos compromisos[73].

---

[73] En efecto, si bien es cierto que los Estados, como parte del compromiso para aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, reconocen la carga de "*solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa*" y *"… a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible*" ¿quiénes son los legitimados para hacer esos comentarios? ¿todos, los ciudadanos, los usuarios, los extranjeros residentes? ¿será por votación secreta, audiencia pública? ¿quién define qué se consulta, cuándo se consulta; cómo se consulta; podrán hacerlo a iniciativa de los propios interesados?, ¿qué implica "tomar en cuenta"? ¿es más o menos vinculante, o no?

Sin embargo, respetando la diversidad nacional, esta ambigüedad se encuentra disminuida por la necesidad de que los miembros generen compromisos en torno a la mejora de los servicios públicos, la mejora en la efectividad del manejo de los recursos públicos, la generación de comunidades más seguras en torno a cuatro núcleos duros de acciones en materia de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías e innovación.

Aquí se abre un diverso abanico de compromisos en muy diversos aspectos: desde la organización de eventos, promoción de reformas constitucionales, modificación de portales Web o creación de paneles de control pasando por la efectiva implementación de algunas leyes ya sancionadas. Muchos de estos proyectos están en ejecución y algunos otros ni siquiera han comenzado.

Es evidente que este nuevo concepto está directamente relacionado en su origen con el de libertad de acceso a la información y sus significados abrevan de distintas fuentes que tienen su origen en las posibilidades de las tecnologías[74], pero como mencionáramos más arriba, el concepto de *Open Gov* es mucho más amplio: transparencia, colaboración y participación, como ya vimos, pero también, responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), asociación público-privado (*public-private partnership)*, transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano.

Resulta obvio que tales postulados no son nuevos sino que están presentes en cualquier teoría de la democracia participativa. En efecto, la participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. Lo novedoso es que la participación ciudadana ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia, mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros).

En definitiva, si bien el Gobierno Abierto es claramente positivo y demuestra una creciente preocupación por hacer al gobierno más democrático, no resulta ser un concepto “nuevo”, sino más bien un entrelazado de conceptos,

[74] El de o*pen data*, software libre, *open source*, wikipedias, etc., incluyendo el de gobierno electrónico, ciertamente.

orientaciones y buenas prácticas para lograr una gobernanza en contextos políticos cada vez más inestables.

La gobernabilidad

Señala Portinaro (2003) una de las grandes paradojas de la crisis del Estado: si bien es cierto que los Estados ya no se encuentran a la altura de los desafíos y las obligaciones trasnacionales con los que se enfrentan, por el otro lado, las instituciones internacionales que deberían reemplazarlos en el desempeño de estas obligaciones, como la ONU, en realidad son instituciones incompletas, carentes del poder que les permitiría llevar a cabo aquellas políticas que los Estados ya no están en condiciones de emprender. En ausencia de otra forma de organización política que lo reemplace, los discursos sobre la crisis del Estado se han trasladado a la crisis de gobernabilidad.

El Estado requiere de una teoría que explique el cambio de espíritu del Estado de Bienestar, que abarca una gran variedad de funciones y propicia el monopolio estatal por un nuevo tipo de Estado, regulador y promotor. La crisis aparece hoy como crisis de gobernabilidad y por ello, tal vez, las teorías sobre la gobernanza pública puedan ayudar a esta nueva Teoría del Estado.

Como señala Vallespín (2003), la globalización afecta, sin lugar a dudas la gobernabilidad del sistema político: sin entrar a discutir si esta crisis se funda en las contradicciones del Estado de Bienestar del capitalismo tardío, vista como crisis de legitimidad por Habermas y Offe o en torno a la idea del gobierno sobrecargado, por los autores del informe encargado por la Comisión Trilateral, King, Huntington y Nordhaus, vista como crisis por sobrecarga, lo cierto es que se advierten como problemáticas: a) un poder fragmentado; b) mayores expectativas y mayores demandas; c) nuevas necesidades y nuevos derechos, y d) una menor deferencia ciudadana a la autoridad.

El abordaje de la cuestión de la gestión de los asuntos públicos no es algo nuevo pero su concepto es muy controvertido. En efecto, no hay un único concepto de gobernanza pública ni de gobernabilidad; más bien, un número de diferentes puntos de partida para la nueva estructuración de las relaciones entre el Estado y sus instituciones en los niveles federal, provincial y municipal,

por un lado, y las organizaciones privadas, con y sin ánimo de lucro y con la sociedad civil (sujetos colectivos e individuales), por el otro.

Sin embargo, los debates sobre las cuestiones relativas a la gobernanza son numerosas, y cada vez más a lo largo de los años, porque la gestión de los asuntos públicos se refleja en un criterio de evaluación muy potente para administración pública. Sin duda, la cuestión de la gestión pública no sólo aporta un enfoque multidisciplinario y del tratamiento a los ciudadanos por las Administraciones Públicas; también por medio de él, se puede evaluar y considerar los medios de búsqueda de mejoras en la eficacia y la protección de los derechos fundamentales, especialmente el derecho al desarrollo.

Su significado original contenía una asociación con el debate político del desarrollo, en el cual el término se utiliza para referirse a la política de desarrollo que orientaban algunos supuestos o elementos estructurales – como la gestión, las responsabilidades, la transparencia y la legalidad del sector público – considerados como necesarios para el desarrollo de todas las sociedades.

El origen del problema de gobernanza está vinculado con la gobernanza local, concebido a inicios de la década de 1980 y otro lado con la gobernanza empresarial, desarrollada a finales de 1980. Pero sus orígenes se sitúan en la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), donde se plantea la necesidad de superar el desajuste entre demandas sociales en expansión, la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó a la década de los 70.

Aunque el conjunto de ideas que incluye la gestión pública es complejo, hay que destacar la vaguedad conceptual de su aplicación práctica. Es imprescindible que la definición funcional no recaiga en conceptos tan vagos. Así, fueron presentados definiciones por organismos y organizaciones internacionales, como por institutos que se ocupan de la cuestión, buscando que las definiciones sean más parametrizadas.

El concepto de gobernabilidad entra en la escena de las ciencias sociales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías

desarrolladas, y en América Latina, junto con los procesos que comenzaron a desarrollarse durante las décadas de los setenta y ochenta[75].

No hay consenso en cuanto al concepto pues en él confluyen varias tradiciones o modos de ver la política. Como sostiene Antonio Camou (2001), la gobernabilidad puede ser vista como: a) eficacia; b) legitimidad; y c) estabilidad.

La primera visión es propia del *realismo político*, para quien el problema central de la política pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder y en este sentido, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados (eficacia) al menor costo posible (eficiencia).

La noción de gobernabilidad asociada a la de *legitimidad*, proviene de otra antigua tradición del pensamiento político, asociada a la búsqueda de la mejor forma de gobierno y del bienestar general (hoy hablamos de buen gobierno y derechos humanos). Desde esta perspectiva, la gobernabilidad refiere al problema de la calidad de la acción gubernamental.

La última, asociada a la *estabilidad*, también encuentra su origen en una antigua tradición vinculada a la primera y que ha centrado su atención en el problema del orden político, en otras palabras, en la cuestión de la estabilidad entendida como la previsible capacidad del sistema para durar (sobrevivir) en el tiempo, superando o adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente.

Así, el concepto de gobernabilidad es esencialmente complejo y puede vincularse tanto a la legitimidad del sistema político, a su capacidad de dar respuesta como a su estabilidad.

Desde un aspecto cualitativo, puede hacer referencia tanto a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo (gobernabilidad-legitimidad), como a la cualidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo (gobernabilidad-estabilidad). Ahora bien, el aspecto cualitativo no puede desprenderse de su dimensión cuantitativa representada por la efectividad y

[75] Como señala Camou (2001) este concepto se asocia al proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; al agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y al cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas.

eficiencia de las acciones de gobierno (gobernabilidad-eficacia), lo cual revela, por su parte, un ajuste entre las necesidades y los recursos del gobierno.

El concepto contiene además una faz estructural y otra dinámica. En efecto, no puede hablarse de gobernabilidad sin hacer referencia a las instituciones y a los actores en ellas involucrados. Desde esta perspectiva, es necesario evaluar, en la dimensión estructural, el diseño comunicacional del sistema, y en la dimensión dinámica, las relaciones y compromisos institucionales realmente existentes.

Desde otra perspectiva, la gobernabilidad expresa la capacidad de regulación y re-encauzamiento del conflicto y en este sentido, la gobernabilidad democrática implica la asignación de capacidades diferenciadas de acción y de veto a distintos actores sociales según su grado de representatividad dentro del sistema democrático. La capacidad aparece entonces como un elemento clave pues revela la solvencia de los gobernantes para tomar las decisiones apropiadas frente a los desafíos sociales.

Teniendo en cuenta ese concepto complejo de gobernabilidad, la gobernanza se plantea como el sistema de orientación política y su modo de tomar decisiones y lograr consensos. Es por ello que la buena gobernabilidad requiere de altos niveles de credibilidad. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

Puede decirse que para alcanzar buenos niveles de gobernanza pública debe observarse la forma en que las partes involucradas en el conjunto de la sociedad interactúan entre sí para influir en las cuestiones de la política pública. Por lo tanto, la gestión de los asuntos públicos no sólo es la acción del Estado, por ejemplo, en la economía sino también de la participación de las empresas, los usuarios y de toda la sociedad civil, organizada o no, en ese ámbito[76].

[76] Esto no quiere decir que el papel del Estado sea el de uno más entre los distintos actores. Debe conservar ese papel, no ya exclusivo, sino prevalente para articular ese diálogo, promover el consenso y, resolver el conflicto si no hubiera solución consensuada.

En vista de ello, Tony Bovaird (2005), aseguró que las normas, estructuras y procesos de una buena administración pública, que marcan los principios de la gobernanza pública, son: a) conquista de decisión democrática; b) compromiso de los ciudadanos; c) tratamiento justo y honesto de los ciudadanos; d) sustentabilidad y coherencia de las políticas; e) capacidad de trabajar en conjunto; f) transparencia; g) inclusión social e igualdad (de oportunidades, de costos, de utilización, de accesos y de resultados); h) respecto a la diversidad; i) responsabilidad; j) respecto a los derechos del otro; k) respeto al Estado de Derecho; l) capacidad de trabajar en un ambiente global.

Para garantizar una mayor presencia en el área de gobierno de la administración pública es necesario impulsar (y cumplir) las leyes sobre transparencia, libertad de información, medidas para luchar contra la corrupción y programas para la igualdad de oportunidades. Son necesarias también las normas sobre la gestión de la participación de los agentes en la Administración y sobre la sostenibilidad de las políticas públicas.

Sin embargo, la eficacia potencial de la legislación, en sí misma, es limitada, por lo que otros mecanismos deben integrar la gobernanza. Tal vez, el principal requisito es el que apunta a la existencia de confianza y respeto de las reglas de juego entre los diferentes actores en el dominio público, lo que lo hace lograr un entorno en el que la fiabilidad y la seguridad estén presentes y sea un objetivo crucial de toda Administración Pública.

RETOMANDO EL CONSTITUCIONALISMO
COMO PRINCIPIO LEGITIMADOR

El constitucionalismo ha sido un movimiento histórico-político, de carácter doctrinario, que en razón de sus principios y de sus finalidades postula que el Estado debe ser "Estado de Derecho". Como ha dicho Loewenstein (1964), el constitucionalismo, como producto del pensamiento racionalista y mecanicista de los siglos XVII y XVIII, no fue sino la revolución contra el tradicional poder místico en la creencia de que por medio de instituciones racionales es posible, sino eliminar, al menos neutralizar los elementos irracionales de la dinámica política.

El constitucionalismo creó el entendimiento de que es necesario, por medio de la ley, contener y definir el poder político del Estado ya que había llegado a una capacidad y libertad exagerada, incluso peligrosa. Este constitucionalismo impuso límites al Estado, formulados por la ley para el control de sus funciones, buscando asegurar la libertad de los ciudadanos, no sólo súbditos.

Elementos tales como la soberanía popular, gobierno representativo, la subordinación del poder a la ley y legalidad de la administración, la protección de la propiedad y la libertad de la ciudadanía, pasan a ser la base de moderna Constitucionalismo.

El Estado, por lo tanto, se ha constituido con arreglo a la Constitución, y no más allá, amparado en valores sin ninguna conexión con lo divino. Su origen está en el poder de la colectividad y fuera de toda fundamentación sobrenatural del poder. En esta primera tesis, la idea de origen del poder estatal, es el principio de la soberanía popular, poder este legítimamente capaz de dar vida al propio Estado.

Pero los procesos de cambio que ocurren en las sociedades modernas cuyos Estados se basan en el vínculo constitucional formal, también se relacionan necesariamente con las fuerzas del mercado y su contexto económico y social. En todas las constituciones aparece, más o menos plasmada, pero aparece, la

mediación del Estado en las relaciones entre el capital y las fuerzas del trabajo[77].

En efecto, la idea originaria del constitucionalismo moderno es la Constitución del Estado liberal de origen burgués, la clase social que pasó a ocupar el poder en Europa con la caída de la monarquía absoluta. La idea fundamental de esta nueva organización del poder estatal radicó en la reducción de las actividades y tareas estatales que no garanticen la libertad y la seguridad, básicamente. En esta primera visión liberal, de organización capitalista, tuvo una connotación bastante clara acerca de la separación entre el Estado y la sociedad, pero, mientras la administración del orden público y la policía están en manos del Estado, la economía sólo requiere la autorregulación mercado.

Evidentemente, los derechos de la primera generación tuvieron un carácter más formal que material. No existía necesidad de (ni justificación para) garantizar los derechos ni medios para reconocer la intervención dentro de la sociedad y de la economía, porque era un modelo de Estado comprometido con las libertades necesarias para el funcionamiento del capitalismo. Es el Estado de la primera generación de derechos: derechos de las libertades civiles y derechos políticos (participación política restringida). Con esta orientación liberal, las funciones estatales tienen un carácter negativo; no pretenden realizar políticas públicas de intervención social y económica.

Esta relación (ideológica-normativa) entre capital y fuerzas de trabajo, plasmada por escrito desde las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII es, de hecho, la gran cuestión que da apoyo al debate teórico sobre los límites y las funciones del Estado.[78]

A partir de la visión de Montesquieu que derivaría en el régimen presidencialista, las actividades estatales fueron divididas en tres campos separados, cada uno de ellos asignados a un cuerpo de magistrados: el ejecutivo al Presidente, el legislativo al Congreso y el judicial a los Tribunales. En este sistema de separación funcional por división subjetiva de las

[77] La evolución del derecho constitucional registra las variaciones en el sistema de producción capitalista y las respuestas ideológicas, políticas y jurídicas que de esas variaciones se derivan.
[78] La constitución es necesariamente limitada por la situación histórica real. Debido a su carácter normativo, es, a su manera, la realidad social y política que la rodea.

atribuciones, cada uno de estos campos se concedió al respectivo detentador del poder con autonomía y monopolio de acción, no pudiendo ser violado este ámbito por ninguno de los otros detentadores del poder.[79]

Dado que los diferentes detentadores del poder son mantenidos aisladamente unos de otros se deberían producir bloqueos entre ellos, y, como consecuencia de esto, debería ser temida constantemente una paralización de todo el aparato estatal. Sin embargo, como se era absolutamente consciente de que un asilamiento rígido de las funciones conduciría necesariamente a bloqueos permanentes entre los diferentes detentadores del poder, paralizando así el proceso político, se exigió que en ciertos "puntos de contactos", exactamente determinados, los detentadores del poder independientes sean coordinados para que sólo, a través de su cooperación, alcance validez constitucional la específica actividad estatal asignada al correspondiente detentador del poder (Corbetta y Piana, 2005)[80].

Este derecho constitucional experimentó cambios en su sistema de paradigmas, cuando el Estado pasó por sus cambios fundamentales que ocurrieron a lo largo del siglo XX. Durante la transición entre los modelos de Estado liberal y social, el cambio de enfoque en el tratamiento de la fuerzas del mercado es un factor determinante para el análisis del alcance constitucional de las funciones del Estado.

Como ya señalamos, un icono de este cambio de dirección fue la constitución de Weimar de 1919. En este momento la Constitución procura tomar acciones

---

[79] Véase el ya clásico, pero aún interesante trabajo de Zippelius, Reinhold, 1998. *Teoría general del Estado*. Ed. Porrúa, México.

[80] Cuando el gobierno y el parlamento son prácticamente autónomos, como ocurre en el presidencialismo, existe más independencia y menor interdependencia. Sin embargo, la propia lógica de la dinámica política implica que la independencia de los poderes no puede ser total. Es que la estructura del sistema presidencialista implica una interdependencia por coordinación. En su totalidad, el mecanismo del poder se presenta, por lo tanto, como interdependencia de los diversos detentadores del poder por coordinación. En efecto, la división clásica en funciones separadas de gobierno, legislación y judicial está superada tanto por la teoría como por la realidad. Loewenstein (1964) ha propuesto una versión más realista aplicando una nueva división tripartita: determinación de la decisión, ejecución de la decisión y control político.

positivas en la economía y en las relaciones de trabajo y del capital, no sólo con las libertades civiles y políticas[81].

El constitucionalismo social se caracterizó por agregar a los clásicos derechos individuales – civiles y políticos – los llamados derechos sociales, a la vez que limitó el derecho de propiedad reglamentando su ejercicio en función social. Las normas consagran que el orden social se sustenta en el trabajo, fundamento y base de la organización del Estado; que el capital industrial surge del esfuerzo humano y quienes participan con su esfuerzo tienen derecho al goce de una vida digna; que todos los seres humanos tienen, sin distinción de ningún tipo, el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad en el orden espiritual, social, económico y cultural, esto es, la realización plena de su personalidad humana[82].

Aparece, por lo tanto, la economía como una cuestión de Estado, no solamente de mercado. Fue notable el aumento en la producción de normas jurídicas de las diversas jerarquías de poder para disciplinar el aspecto económico. Debido al marco político-ideológico propiciador de esos cambios, la Constitución trajo nuevos conceptos y valores: son derechos de nueva generación, con una clara preocupación por el llamado a la igualdad de derechos.

El constitucionalismo social no reniega de los postulados anteriores sino que sigue siendo válida la limitación del poder y el sometimiento de los gobernantes y gobernados al principio de legalidad, sólo que adiciona un régimen de derechos sociales orientado a cumplir las metas de la justicia distributiva, partiendo entonces, no sólo del supuesto liberal de la libertad, sino que además aspira a la igualdad de oportunidades reales.

El Estado adquiere, pues, una verdadera responsabilidad en el establecimiento de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales en un sentido amplio, con actuación (positiva) hacia la sociedad. Ya no es más un simple

---

[81] Entre las Constituciones de este tipo, además de la alemana de Weimar, pueden citarse la de México de 1917, la de Finlandia de 1919, la de Austria de 1920, la de Checoslovaquia de 1920, la de Yugoslavia de 1921, la de Polonia de 1921, la de España – republicana – de 1931.

[82] En algunos casos, las Constituciones que se sujetaban a los nuevos principios, incluían también alguna modificación en la estructura de los órganos estatales (v. g.: la creación del Consejo Económico – con el carácter de representación funcional – en la Constitución de Weimar).

observador de las acciones del mercado; ahora aparecerá conectado directamente en la intervención en la economía, en diversos grados de intervencionismo, según los experimentos históricos, directrices e ideologías que se dieron en muchos Estados.

El resultado de la consolidación del Estado de Bienestar, además del crecimiento de las estructuras orgánicas, especialmente administrativas, fue, sobre todo, el desplazamiento del centro de gravedad del poder estatal del órgano legislativo hacia el Ejecutivo y, cuanto más complejo, hacia la Administración Pública a través de su tecnocracia. En efecto, la reproducción descontrolada de estructuras, organismos y Ministerios, producto de las nuevas competencias de los Estados, se aceleró ya que el Estado de Bienestar, naturalmente, necesitó de una mayor estructura organizacional y ésta no podía sino estar en el Poder Ejecutivo, único órgano de actuación continua en un mundo cada vez más dinámico.[83]

Esta compleja red de estructuras burocráticas superpuestas, organismos sin funciones y obsoletos, controles ineficientes y baja productividad condujo a que el sistema se desvíe hacia la evasión de la responsabilidad a la vez que a la sumisión dogmática a criterios de los superiores.

Pero más allá de las políticas de recortes de las funciones y del propio Estado según el modelo neoliberal que ya se expuso, una nueva vuelta del péndulo se da con los cambios de funciones que el modelo de acción del Estado ha tenido durante los últimos años, especialmente después de las modificaciones constitucionales, legislativas, políticas e ideológicas ocurridos desde mediados de los `90 en casi todo Latinoamérica.

Según algunos autores, la forma hacia la que habría tendido el Estado actual, luego de la crisis del Estado social y superada la ideología neoliberal, sería el Estado con fuerte acento en la reglamentación (Portinaro, 2003; Stråth, 2003). Este modelo surge como pretensión intermedia entre el exceso y la variedad de tareas del Estado de Bienestar y las limitaciones de la visión neoliberal.

[83] La teoría administrativa clásica define a la estructura organizacional como la forma en que las tareas de trabajo son divididas, agrupadas y coordinadas. Posteriormente, se amplió el concepto resaltando la necesidad de la adecuación de la división del trabajo y la coordinación de tareas a determinados factores contingenciales a situacionales, tales como el poder, la tecnología, y el ambiente.

Resulta un dato de la realidad que ha cambiado la forma de actuar el Estado en los últimos diez años: el Estado asume el papel de regulador, de supervisión y planificación de determinadas actividades y servicios. Se sostiene que el director de la política pública, es el Poder Ejecutivo pero ya no es el único. En efecto, el Estado ya no es el único agente inductor, responsable de los derechos fundamentales, habida cuenta de las nuevas formas de participación ciudadana en la economía, en los servicios públicos y, en términos más generales, en todo el proceso de diseño, ejecución y control de la política pública.

En verdad, la democracia contemporánea del último cuarto de siglo y comienzos del presente es un fenómeno totalmente nuevo. Globalización, tecnologías, amenaza de guerra nuclear, la ideología del “fin de las ideologías”, megaciudades, terrorismo, choque cultural, migraciones, etc., han modificado el contexto de la democracia. Aun cuando compartamos el postulado básico según el cual el *demos* gobierna (o debe gobernar), la complejidad del mundo actual ha puesto en crisis todos los otros supuestos (Corbetta y Piana, 2009).

Como ha dicho Sartori, todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder (Sartori, 1999). Pero agrega:

> […] ni la representación ni la democracia representativa en su conjunto pueden operar debidamente frente a una cultura que *devalúa los valores* y cuyo grito de batalla ha sido, en los últimos cuarenta años, el antielitismo, el rebajamiento de la élite. No nos equivoquemos: devaluando la meritocracia no conseguimos sino demeritocracia; devaluando la selección no conseguimos sino la selección de lo malo, y devaluando la igualdad en función de los méritos no conseguimos sino la igualdad en el demérito (Sartori, 1999:5).

Según Robert Dahl (Vallespín *et al.*, 1999) incluso en los países democráticos (en los que las instituciones democráticas están bien establecidas desde hace tiempo y en las que existe una cultura política democrática fuerte), a los ciudadanos les resulta claramente difícil ejercer un control decisivo sobre las decisiones clave en política exterior.

Desde el retorno a la democracia hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que constituciones escritas y elecciones limpias, periódicas y plurales. Los procesos de reforma y modernización democrática deben contribuir a legitimar los gobiernos. La necesidad de un cambio surge impostergable cuando los resultados de la democracia en América Latina están revelando una crisis en los modelos institucionales que hace peligrar la gobernabilidad democrática.

Retomar el mandato de un constitucionalismo en protección de los derechos humanos resulta una estrategia no sólo efectiva sino válida para fortalecer las instituciones de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

AGLIETTA Michel y André ORLÉAN, 1990, **La violencia de la moneda**, Ed. Siglo XXI, México.

ARAYA DUJISIN Rodrigo, 2004. “Introducción: Gobierno electrónico en América Latina” en Araya Dujisin, R. y Porrúa Vigón, M. A., Editores, 2004. **América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico**. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile. Versión digital en: hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Am%E9rica%20Latina%20Puntogob%20final.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.

ARELLANO GAULT David, 2001. “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001. Disponible en: *cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/65/arellano.pdf.* Fecha de Consulta: 01/06/11.

AUGE Marc, 2000. **Los «no lugares» espacios del anonimato. Una antropología de la Sobremodernidad.** Gedisa, Barcelona.

BARBER Benjamin, 1984. **Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age.** Univ. of California Press, Berkley.

BAUMAN Zygmunt (2008). **Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre**. Tusquets Editores, México.

BECK Ulrich 1998. **¿Qué es la globalización?** Piados, Barcelona.

BLANCO VALDÉS Roberto L., 1996. “La democracia y el poder de los partidos” en *Revista Claves de Razón Práctica* nº 63, Junio de 1996, pág. 24 a 33, Madrid.

BOBBIO Norberto, 2000. **El futuro de la democracia**. F.C.E.; México.

BOBBIO Norberto 1989. **Estado, gobierno y sociedad**. F.C.E. , México.

BODIN Jean, 1997 (1576). **Los seis libros de la República**. Ed. Tecnos. Madrid.

BOVAIRD Tony, 2005. “Le gouvernance publique: commment maintenir um juste equilibre entre le pouvuoir des intervenants des une societé en réseau?” en *Revue Internationale des Sicencias Administratives*, v. 71 nº 2, Junio 2005, pags. 223-235.

BURDEAU Georges, 1983. **El Liberalismo Político**. Eudeba, Buenos Aires.

CAMOU Antonio (dir.), 2005. “Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires”. Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.

CAMOU Antonio, 2001. **Gobernabilidad y democracia**. Instituto Electoral Federal. México.

CARDERNAS RINCÓN Erik y VELANDIA Ramiro C., 2003. “Reforma a la administración pública a través del gobierno electrónico”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003 en http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047116.pdf. Fecha de Consulta: 01/03/10.

CASSAGNE Juan Carlos, 2000. **Derecho Administrativo**, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires.

CLEARY Eda, 2006. “El eterno dilema del control de la gestión pública en América Latina y el Caribe: desconfianza, control y castigo versus confianza, verificación y estímulo. Una contribución hacia la contextualización del tema”. TOP. En: http://www.top.org.ar/publicac.aspx. Ubicado el 01/03/08.

CORBETTA, Juan Carlos y Ricardo Sebastián PIANA, 2005. **Constitución política de la República argentina. Dimensión normativa y jurisprudencial de la realidad política argentina**. Scotti, La Plata.

CORBETTA Juan Carlos y Ricardo Sebastián PIANA, 2009. **Ensayos sobre la democracia contemporánea**. EDULP, La Plata.

CRIADO GRANDE Juan Ignacio, María Carmen RAMILO ARAUJO y Miguel SALVADOR SERNA, 2002. "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora" en XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas. Disponible en línea: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0043103.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.

CROZIER Michel, 1995**. Cómo reformar al estado: tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos.** FCE, México.

CROZIER Michel, Samuel P. HUNGTINTON y Jioji WATANUKI, 1975. **The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comision**. University Press, New York.

DAHL Robert, 1989. **La poliarquía. Participación y oposición**, Tecnos, Madrid.

DEL GIORGIO SOLFA Federico, DE SIO Natalia y GIROTTO Luciana Mercedes, 2009. "Aportes conceptuales y metodológicos para la implementación de Carta Compromiso con el ciudadano en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires" en *Revista virtual de Escuela de Gobierno y Formación de Líderes*. Disponible en: http://www.gob.gba.gov.ar/portal/documentos/reflexiones5.pdf

do COUTO BEMFICA Juliana, Ana Maria PEREIRA CARDOSO y Carlos Aurélio PIMENTA de FARIA, 2005. "Estado y mercado en la construcción de la sociedad de la información global" en *Revista Nueva Sociedad* Nº 196, Caracas.

DWORKIN Ronald, 2006. **Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate**. Princeton University Press, New Jersey.

FERNÁNDEZ SANTOS Yolanda, José Miguel FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ y Alicia RODRÍGUEZ PÉREZ, 2008. "Modernización de la Gestión Pública.

Necesidad, incidencias, límites y críticas" en *Revista Pecvnia* nº 6, Revista de la Fac. de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León. Disponible en http://www3.unileon.es/pecvnia/pecvnia06/06_075_106.pdf. Fecha de Consulta: 09/05/12

FIORAVANTI Maurizio, 2004. "Estado y Constitución" en FIORAVANTI, Mauricio (ed.), 2004. **El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho**, Trotta, Madrid.

FLEURY Sonia, 1999. "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?" en *Revista Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, `1999. Caracas.

FREUND Julien, 1968. **La Esencia de lo Político**, Editora Nacional, Madrid.

GARCÍA DELGADO Daniel, 2006. "Código Iberoamericano de Buen Gobierno – CLAD. Comentarios al Docuemento", IPAP, Buenos Aires, Disponible en www.claudiabernazza.com.ar/.../documentos/comentarios_buen_gobierno.doc. Fecha de Consulta: 03/12/10.

GASCÓ Mila, 2004. E-Gobierno en Bolivia y Paraguay, en ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., Editores, 2004. **América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico.** Ed FLACSO Chile; OEA, Santiago de Chile.

GIDDENS Anthony, 1999. "El futuro del estado benefactor" *en Revista Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).

GORDILLO Agustín, 2003. **Tratado de derecho administrativo**. F.D.A, Buenos Aires.

GROSSI Paolo, 2003. **Mitología jurídica de la modernidad**. Trotta, Madrid.

HABERMAS Jürgen, 1986. **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**. Amorrortu, Buenos Aires.

HEEKS Richard (ed.), 2001. Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform. Routledge. London/New York.

HELLER Hermann, 1992. **Teoría del Estado**. F.C.E. México.

HINTZE Jorge (2003). Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ", Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina. Disponible en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Hintze_Jorge.pdf

KAUFMAN Ester, 2007. "Introducción" en Kaufman, E. (Coord.), 2007, **Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina**. Ed. La Crujía, Buenos Aires.

KELSEN Hans (1988). **Teoría general del derecho y del Estado**. UNAM., México.

KÜHNL Reinhard, 1971. "El Liberalismo"; en Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk, 1971. **Introducción a la ciencia política**. Anagrama, Barcelona.

LAGROYE Jacques (1991) **Sociología política**. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LAPORTA Francisco J., 2000. "El cansancio de la democracia" en Claves de Razón Práctica nº 99, Enero- Febrero de 2000, pág. 20 a 25, Madrid.

LOEWENSTEIN Karl, 1964. **Teoría de la Constitución**. Ariel, Barcelona.

MAIJA Jansson, 2007. **Realities of Representation. State Building in Early Modern Europe and European America**. Palgrave MacMillan, New York.

MARIENHOFF Miguel, 2003. **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo I, 5 ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires.

MATTEUCCI Nicola, 1998. **Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno**. Trotta, Madrid.

MATUS Carlos, 1987. **Política, planificación y gobierno**. Fundación ALTADIR, Caracas.

MERTON Robert, 1960. "Estructura burocrática y personalidad" en **Sociología del Poder**, editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

MOLINA Jerónimo, 2000. **Julien Freund. Lo político y la política**. Sequitur, Madrid

NORRIS Pippa, 2003. “Deepening Democracy via E-Governance”. Draft chapter for the UN World Public Sector Report. Harvard University. Disponible en línea en: www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.

OFFE Klaus, 1988. “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, en **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**. Sistema, Madrid.

OFFE Klaus.1990. **Contradicciones del Estado de Bienestar**. Ed. Alianza. México.

OLÍAS DE LIMA Blanca, 2001. **La Nueva Gestión Pública**. Alhambra. Madrid.

OSBORNE David y GAEBLER Ted, 1994. **La Reinvención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público**. Paidós, Barcelona.

OSZLAK Oscar, 1997. “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” En *Revista Reforma y Democracia* Nº9, CLAD Caracas.

OSZLAK Oscar, 1999. "De Menor a Mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del. Estado". Nueva Sociedad, No.160, Marzo-Abril, `1999. Caracas.

OSZLAK Oscar, 1999 b. “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Nº 14., Buenos Aires, 1999. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/14/a14_06.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.

OSZLAK Oscar, 2000. “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

OSZLAK Oscar, 2003. “Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

OSZLAK Oscar, 2012. “Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012. Disponible en http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf. Fecha de Consulta: 08/03/2013.

PELLICANI Luciano, 1986. “Estado de Bienestar” BOBBIO, N., MATTEUCI, N. y PASQUINO, G. (Orgs.). **Diccionario de política**. Siglo XXI, Madrid.

PETERS B. Guy, 1999. **La política de la burocracia**. F.C.E., México.

PIANA Ricardo Sebastián, 2007. **Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas**. EDULP, La Plata.

PIGNATARO DE OLIVEIRA, Diogo, Fabiano André DE SOUZA MENDONÇA y DE ALENCAR XAVIER, Yanko Marcius, 2008. “A governança pública e o estado regulador brasileiro na efetivaçáo do direito fundamental ao desenvolvimento” en ALENCAR XAVIER, Yanko Marcius de (Coord.) **Regulaçao Economica e proteçao dos diritos humanos: Um enfoque sob a optica do direto economico**. Konrad Adenauer Stiftung, Fortaleza.

POGGI Gianfranco, 1997**. El desarrollo del Estado Moderno. Una introducción sociológica**; Universidad de Quilmes, Quilmes.

PORRAS José Ignacio, 2005. “Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales”. *Revista Nueva Sociedad* Nº 195, Caracas.

PORTINARO Pier Paolo, 2003. **Estado**. Léxico de politica. Nueva Visión, Buenos Aires.

POULANTZAS Nicos (1990). **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista**, Ed. Siglo Veintiuno Editores, México.

REILLY Katherine, 2004. Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina, en ARAYA DUJISIN, Rodrigo; PORRÚA VIGÓN, Miguel A., Editores, 2004. **América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico**. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.

RUBIO CARRACEDO José, 2000. "¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?" en *Revista Claves de Razón Práctica* nº 105, Septiembre de 2000, pág. 76 a 82, Madrid.

SARTORI Giovanni, 1992. **Elementos de teoría política**. Alianza Editorial. Madrid.

SARTORI Giovanni, 1989. **Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo.** Editorial Alianza Universidad, México.

SCHMITTER Philippe C., 1994. "¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!" en *Revista Zona abierta* nº 67-68, 1994, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.

SIDICARO Ricardo, 2003. **La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)**. EUDEBA, Buenos Aires.

SKINNER Quentin, 2003. **El nacimiento del estado**. Ediciones Gorla. Buenos Aires.

SMITH Adam, 1958 (1776). **Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones**. Fondo de Cultura Económica, México.

STIGLITZ Joseph E., 2002. **El malestar en la globalización**. Taurus, Madrid.

STRÅTH Bo, 2003. "The state and its critics: is there a post.modern challenge?" en SKINNER, Quentin y STRÅTH, Bo (ed), 2003. **States & citizens: history, theory and prospects.** Cambridge University Press, Cambridge.

SUBIRATS Joan, 2002. "Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación". Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en línea en: www.comunitats.localret.cat/.../Innovación%20democrática%20y%20TIC.pdf. Fecha de Consulta en 01/06/11.

TESORO José Luis Alejandro, José ARAMBARRI, Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO, 2002. “Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002. Disponible en línea en: http://www.clad.org.ve/fulltext/0043105.pdf.

TOURAINE Alain, 1997. **“¿Podremos vivir juntos?”**. Fondo de cultura económica, Buenos Aires.

TUSELL Javier 1994. “La revolución posdemocrática” en *Revista Claves de Razón Práctica* nº 42, Mayo 1994, pág. 2 a 10, Madrid.

VALLESPÍN Fernando, Giovanni SARTORI y Robert DAHL, 1999. “El futuro de la democracia. Problemas, reglas y medios de la nueva convivencia política” en *Revista Claves de razón práctica*, núm. 97, Madrid.

VALLESPÍN Fernando (editor), 1991. **Historia de la Teoría Política**. Alianza Editorial. Madrid.

VALLESPÍN Fernando, 2003. **El futuro de la política**. Taurus, Madrid.

van CREVELD Martin, 1999. **The Rise and Decline of the State**. University Press, Cambridge.

VARGAS HERNÁNDEZ José Gpe., 1999. “Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social"” en *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 4, Instituto Internacional de Gobernabilidad/PNUD, septiembre de 1999, Barcelona.

VIDAL JIMÉNEZ Rafael, 2001. “La Red y la destrucción de la identidad” en Espéculo. *Revista de estudios literarios*. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en línea: http://www.ucm.es/info/especulo/numero17/vidal.html. Fecha de Consulta: 13/01/11.

VILAS Carlos, 2003. “Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990”. Dirección de Estudios e Información, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

WEBER Max, 1999 (1922). **Economía y Sociedad**. FCE. México.

WILLIAMSON John, 1990. Latin American Adjustment. How Much has Happened? Institute for International Economics. Washington DC.

ZELLER Norbeto, 2007 (Coord.) **Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas**. Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

ZELLER Norberto, 2007-b. **Las Políticas de Reforma Estatal en Democracia (1983-2003): sus Etapas Gubernamentales y las Principales Transformaciones**. Ministerio de Jefatura de Gabinete, Buenos Aires.

ZIPPELIUS Reinhold, 1998. **Teoría general del Estado**. Ed. Porrúa, México.

EL AUTOR

Ricardo Sebastián Piana. Es abogado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Doctor en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL) y doctor en Ciencias Jurídicas por la UNLP.

Fue becario investigador de la UNLP por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales entre 2003 y 2010. Actualmente es miembro investigador del Instituto de Integración Latinoamericana donde se encuentra desarrollando, como línea de investigación, la creación de políticas de buen gobierno en el ámbito Iberoamericano.

Es docente de derecho político de la UNLP y ha sido docente de los Cursos Iberoamericanos de Gobierno Electrónico y de Participación ciudadana en políticas públicas, ambos dictados en el marco de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, aprobado por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Publicó "Gobierno Electrónico, 2007, EDULP; "Las ideas americanistas de Juan Bautista Alberdi", 2008, Editorial Arete; y junto a Juan Carlos Corbetta "Constitución Política de la República Argentina", 2005, Ed. Scotti; "Compendio de normas políticas del Estado Argentino", 2006, Ed. Quórum; "Ensayos sobre el pensamiento de Carl Schmitt", 2008, Ed. Prometeo; y "Julien Freund. El valor de lo político", 2010, Ed. Prometeo.